Better Pensions for Canadians

Additional copies of this publication may be obtained from:

Public Affairs Directorate
Health and Welfare Canada
Ottawa, Ontario, K1A 0K9

or

Distribution Centre
Department of Finance
Ottawa, Ontario, K1A 0G5

©Minister of Supply and Services Canada 1982

Cat. No. CP 45-28/1982E

ISBN 0-662-52051-3

Government of Canada Gouvernement du Canada

Foreword

Many Canadians have expressed concern over the adequacy and fairness of the retirement income system. In response to these concerns, the Government of Canada is putting forward for discussion and debate a number of proposals for reform. These proposals will be referred to a Parliamentary Committee, where all interested parties and the public at large will have the opportunity to express their views.

The government invites all Canadians to study and discuss these suggested initiatives, and to recommend ways in which they might be improved. It is only through such open debate that the full diversity of circumstances can be taken into account and the desirability of the proposals properly judged.

The government's first priority is to restore the health of the Canadian economy to its full vigour. Some have argued that discussion of pension reform should be postponed until economic recovery is well under way. Confidence in the economy, they argue, would deteriorate if the uncertainty of increased pension costs were added to the current problems.

It does not need to be stressed, given the "6 & 5" program, that the Government of Canada is acutely aware of the seriousness of the current situation and the need to contain costs in the current economic climate. However, pension reform will of necessity be a lengthy process because of the time required for consultation, negotiation, legislation and implementation. Thus, costs arising from pension reform will not be felt in the immediate future and will not interfere with the current program of economic recovery. Moreover, others have argued that it is in fact an excellent time to discuss pension reform, for only when times are tough will sufficient attention be paid to the important trade-offs among goals that are involved and, in particular, to the costs of potential pension reform initiatives.

The October economic statement of the Minister of Finance enunciated several basic principles of economic management that apply directly to pension reform:

- The government must continue to practise fiscal responsibility.
- Victims of the recession must not be abandoned.
- The private sector must continue to be the primary engine of growth.
- Consultations must be as broad and effective as possible in the revision and improvement of government policies.

The Government of Canada believes that discussion of pension reform, guided by these principles and conducted in a spirit of openness and co-operation by all interested parties, should now directly focus on the proposals in this paper.

Accordingly, the Government of Canada invites provincial governments, business, labour, women's groups and other interested parties to participate in achieving a consensus vital to all, so that Canadians may look to the future with increased confidence that they will find security, dignity and fulfillment in retirement.

Minister of Finance

Minister of National Health and Welfare

TABLE OF CONTENTS

		Page
Chapter 1.	**INTRODUCTION**	1
Chapter 2.	**THE RETIREMENT INCOME SYSTEM TODAY**	5
	Old Age Security	5
	Earnings-related Public Pensions	6
	Employer-sponsored Plans and Private Arrangements	6
	Programs for Those With Little Income of Their Own	8
	The Relative Importance to the Elderly of Various Income Sources	8
Chapter 3.	**WHY REFORM IS NEEDED**	11
	Elderly Canadians Should be Guaranteed a Reasonable Minimum Income	11
	The Opportunities and Arrangements Available to Canadians to Provide for Retirement Should be Fair	11
	Employer-sponsored Pension Plans	12
	Tax Assistance	13
	The Canada and Quebec Pension Plans	14
	Intergenerational Equity	15
	Canadians Should be Able to Avoid Serious Disruption of their Pre-retirement Living Standards Upon Retirement	17
Chapter 4.	**PROPOSALS FOR REFORM**	25
	Ensuring Adequate Guaranteed Minimum Incomes	25
	Ensuring Fairness in the Accumulation of Pension Assets	25
	Employer-sponsored Pension Plans and the Income Tax Act	25
	• Protection from Inflation	26
	• Earlier Vesting	28
	• Registered Pension Accounts	29
	• Improved Portability	29
	• Fairer Access to Tax Assistance	29
	• Better Protection of Spouses	30
	• Compulsory Membership and Non-discrimination	31
	• Greater Information Disclosure	31
	• Removal of Sex Discrimination in Pension Benefits	31
	• Greater Protection in the Event of Plan Termination	32
	The Canada and Quebec Pension Plans	32
	• Increased Pensionable Earnings	32
	• Implementation of the Child-rearing Drop-out Provision	32
	• Termination of Survivor Benefits upon Remarriage	32

- Credit-splitting 32
- Post-retirement Survivor Benefits 33
- Pre-retirement Survivor Benefits 33
- Disability Benefits 34

Avoiding Serious Disruption of Living Standards 34

Is There a Need to Expand Mandatory Pension Arrangements? ... 34

What Size of Expansion of Mandatory Pensions Might be Desirable? 35

Expansion of Mandatory Pension Arrangements: in the Public or Private Sector? 37

- Advantages and Disadvantages of a Private Sector Approach 37
- Advantages and Disadvantages of a Public Sector Approach 38
- Combining the Private and Public Sector Approaches 38

Summary 39

Financing the Canada Pension Plan 39

Chapter 5. THE BENEFITS OF REFORM 41

Chapter 6. THE COSTS OF REFORM 43

Cost Increases as a Percentage of Payroll 43

Specific Proposals for the Canada and Quebec Pension Plans 43

Proposals Related to Employer-sponsored Pension Plans 43

Cost Increases as a Reduction in Take-Home Pay 47

Impact on the Economy 48

Expansion of Mandatory Pension Arrangements 49

Conclusion 50

Chapter 7. THE PATH TO REFORM 53

Chapter 8. SUMMARY AND CONCLUSIONS 55

Chapter 1

Introduction

One of the principal goals of any society is to ensure that its citizens are able to enjoy fulfilling and constructive lives without undue fear for their basic security. With this goal in mind, the Government of Canada has asked business, labour and the provinces to join with it in promoting, as an urgent national priority, the creation of additional jobs through increased productivity and economic growth. But this clear focus on creating jobs for today's unemployed must not lead to neglect of the needs of the elderly, now or in the future. The economic security provided to a worker by a job today will have to be provided by an adequate pension tomorrow.

Over the last 30 years, Canadians have achieved enviable progress in the development of their pension system. Through the endeavours of business, labour and the federal and provincial governments, a network of public and private pension plans has been created that provides Canadians with a substantial level of benefits. Yet, despite considerable improvements, many Canadians can still expect a significant decline in living standards when they retire. In this paper, the Government of Canada is putting forward for public discussion proposals for reform of the Canadian retirement income system.

Historically, Canadian pension policy has been shaped by three central goals:

- to guarantee a basic income for those without resources of their own;
- to assure fair opportunities for Canadians to provide for their retirement years; and
- to enable Canadians to avoid serious disruption in their living standards upon retirement.

In 1927, the Government of Canada's first public pension legislation — the Old Age Pensions Act — was introduced to provide a minimum level of income to senior citizens in need. In the early 1950s, the first universal Old Age Security program was adopted to give all Canadians a basic retirement income on which they could count. In 1957, a concern for fairness toward Canadians who did not have the opportunity to participate in pension plans at their place of work led to the introduction of Registered Retirement Savings Plans.

All three of these fundamental goals continued to guide the initiatives of the mid-1960s. The Canada and Quebec Pension Plans and the Guaranteed Income Supplement were adopted, significantly expanding the maintenance of living standards and basic income roles of public programs. At the same time, the Government of Canada and the provinces co-operated in establishing a uniform system of regulation of employer-sponsored plans. Within this framework, the growth of 15,000 employer-sponsored plans reflects the enterprise of business and labour in providing better protection for employees. The "umbrella" of uniform regulation has proven to

be especially important to Canadians, because of the high mobility of the labour force and the fact that many pension plans extend to members in more than one province.

All of these measures have contributed greatly to the well-being of elderly Canadians. Nonetheless, in light of new economic circumstances, changing attitudes, and rapidly evolving social patterns, it is not surprising that Canada's retirement income system is widely recognized to have significant shortcomings. Some of the most serious shortcomings are:

- Some elderly people who are single, particularly single women, have incomes that are insufficient.
- Inflation has eroded the value of employer-sponsored pensions for many Canadians who are now retired and has also eroded the value of benefits accumulated by employees who are still at work.
- Many employees will ultimately receive little pension income, even after many years of work, because they do not stay in one job long enough to acquire vested benefits.
- Even if vested benefits are acquired, pensions are generally not "portable" when an employee changes jobs.
- A significant number of working people are likely to experience declines in their living standards when they retire, in large measure because employer-sponsored pension plans are not universally available, because they lack sufficient opportunity to accumulate retirement savings, or because pension plan benefits are not sufficiently large.
- Women are inequitably treated throughout much of the retirement income system.

These shortcomings show that pension plans must respond to change in the social and economic environment and they must seek to anticipate future trends. While pension plans must be sufficiently stable to provide a basis for planning for retirement, the retirement income system has not adapted as rapidly as it might have to the changing nature of Canadian society.

In family life, traditional roles and responsibilities have changed dramatically. More married women are now earning incomes in their own right. At the same time, marriage breakdown has become far more common. On the economic level, inflation and a protracted period of low economic growth have added a new dimension of uncertainty about the value of savings and pension benefits.

There has also been a shift in attitudes toward retirement. Not so long ago people worked as long as they could, often until they died. Retirement was regarded as a misfortune akin to a disability. Today, most people look upon their later years as an agreeable part of life, to be planned for and enjoyed.

In its evolution and growth, Canada's retirement income system has reflected an evident public desire for a balanced structure — between public pensions and employer-sponsored plans, between universal mandatory pensions and the personal

responsibility of Canadians to provide for their individual retirement needs. Each element in the structure is — and will continue to be — an essential part of the whole. If the balance is to be maintained, it is clear that reforms in both public and private pension plans are required.

Before describing the various reform proposals that the government is putting forward for discussion and debate, it is important to stress that most of the changes that will eventually result from the current reform process will necessarily entail increased costs. The government, however, will ensure that these costs are manageable. The impact of pension reform on workers, employers, the pension industry, and the economy in general would need to be given careful consideration even in a period of economic growth to ensure that it could be absorbed by the economic partners in the country without undue disruption. This need becomes more obvious during a period of economic difficulty of the sort that Canada is now experiencing.

The current state of the economy has created an extraordinary situation. This led the government in the June 1982 budget to propose serious measures to restrain demands on the economy. All Canadians were requested to contribute to this process and the elderly were no exception. One of the measures was to limit increases in Old Age Security to 6% and 5% in the next two years respectively, although Guaranteed Income Supplement payments will be increased sufficiently to offset any shortfall in basic Old Age Security benefits for needy pensioners. The current economic program is expected to lower inflation to the 6% range. Accordingly, shortfalls in the increases in Old Age Security benefits as a result of the 6% and 5% limits should be less severe than was commonly expected.

It may well be asked why, in light of the current economic circumstances, the government is proceeding with pension reform now.

First, the pension issue has been the subject of intensive study across Canada. For the last few years, these discussions have been stimulated by such initiatives as the report of the federal Task Force on Retirement Income Policy, *The Retirement Income System in Canada: Problems and Alternative Policies for Reform*, published in 1979, by the National Pensions Conference held in Ottawa in the spring of 1981, and by a host of other studies such as those of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario, the Economic Council of Canada, and the Government of Quebec's study group on pensions (COFIRENTES+). Pension reform has been thoroughly examined by the pension industry, by the academic community and by the federal and provincial governments. Now the federal government is putting forward for discussion and debate specific proposals for pension reform and will ask Parliament to establish a Committee to consult the Canadian public on these proposals. The government invites all interested Canadians to review the proposals in this paper, to consider them in the light of their particular circumstances, to assess the costs and benefits, and to make their views known to the Parliamentary Committee.

Second, pension reform should not interfere with the economic recovery measures. Time will be required to allow the Parliamentary Committee to report its find-

ings. Following this process the federal and provincial governments will have to negotiate and legislate changes in pension benefit standards and in the Canada and Quebec Pension Plans. Additional time will then be given to plan sponsors to bring their pension plans into conformity with the reformed system.

Given the anticipated length of the pension reform process, the time has now come to advance to a more concrete phase of discussion and a definite path for reform. The Parliamentary Committee will be asked to submit its report by the end of 1983. Negotiations with the provinces and, ultimately, the introduction of legislation in Parliament and the provincial legislatures will also be required.

Through this process of consultation, negotiation, and legislation, the Government of Canada — in co-operation with the provinces, business, labour, women's groups, other interested groups and, most important of all, the general public — is determined to achieve better pensions for Canadians.

Chapter 2

The Retirement Income System Today

Canada's retirement income system consists of three main elements, each a distinct and complementary part of the whole. They are: public pensions, which provide basic protection for all Canadians; mandatory earnings-related public pension plans, which ensure that some retirement income is related to pre-retirement living standards; and private arrangements, including employer-sponsored pension plans and individual savings of Canadians for their retirement years.

Governments are involved in more than the administration of public plans, and the distribution of benefits. It is their responsibility to regulate employer-sponsored plans and, by the provision of tax assistance, to make it easier for Canadians to save for retirement.

Among governments, jurisdiction over pensions is shared. Provincial governments are responsible for regulating the employer-sponsored pension plans of about 90% of the labour force, and the federal government for the remaining 10%. The Canada Pension Plan was created with the agreement of both levels of government, and the legislation establishing the plan provides that amendments to it will only be made when a substantial federal-provincial consensus exists. Quebec administers the parallel Quebec Pension Plan. The Government of Canada plays an additional role through the Old Age Security Act, and the Income Tax Act which sets rules for employer-sponsored pension plans as well as Registered Retirement Savings Plans.

Under the new Canadian Constitution, as under the British North America Act, both the federal and provincial governments may establish old age pension programs, but no federal law may affect the operation of a provincial law in this area.

Through federal-provincial co-operation, together with the involvement of business and labour, Canada has been able to build a pension system that is substantially uniform throughout the country. Its main elements are Old Age Security, earnings-related public pensions, employer-sponsored plans and private savings arrangements, and programs for those with little income of their own. Each of these is described below.

Old Age Security

The foundation for all retirement income is the federal Old Age Security pension (OAS). It provides every resident of Canada, as a matter of right, with a flat rate benefit at age 65 based on years of residence in Canada. It is indexed to account for inflation, though increases will be limited to 6% and 5% over the next two years, respectively, because of the need for everyone to contribute to the economic recovery program.

In 1982, payments averaged $238 per month, or $2,842 per year — an amount equivalent to 14% of the average industrial wage. Total payments, financed out of general revenues of the Government of Canada, were $5.9 billion in 1981 and went to 2.3 million recipients, 57% of whom were women.

Earnings-related Public Pensions

A second major public program is the Canada Pension Plan (CPP) and the parallel Quebec Pension Plan (QPP). They are mandatory public plans which guarantee a pension income at age 65 equal to 25% of a contributor's average previous earnings, up to a ceiling. The ceiling originally was equal to the average industrial wage, but has fallen because of inflation to about 80% of that level. It is legislated to return gradually to its intended level. (In 1982, the average industrial wage was just over $20,000.)

In 1982, the maximum retirement benefit payable by the CPP or QPP was $308 per month, or $3,692 per year. Total retirement payments were $2.5 billion and went to 1.1 million recipients in 1981. While 32% of recipients were women, they received 25% of all retirement benefits.

The Canada and Quebec Pension Plans also pay survivor, orphan, disability and death benefits. Almost all of these benefits, including retirement benefits, are automatically indexed. The survivor, orphan, disability and death benefit payments in 1981 totalled $1.2 billion, and 62% of these benefits went to women.

Benefits are financed by contributions made by, and on behalf of, 10 million employees and by 1 million people who are self-employed. Of the 11 million contributors, approximately 40% were women. The contribution rate is now 3.6% of covered earnings, divided equally between employer and employee.

Because the Canada and Quebec Pension Plans were introduced only fairly recently (1966), they have not yet matured in the sense that not everyone over age 65 has been able to qualify for full benefits. As the plans mature, the sum of the benefits paid will increase, necessitating a gradual contribution rate increase to the 8-10% range during the next 40 to 50 years.

Employer-sponsored Plans and Private Arrangements

In 1980, 4.5 million Canadians — 3.1 million men and 1.4 million women — belonged to the 15,000 employer-sponsored pension plans that exist in Canada. Almost half of these plan members (2 million) worked for public sector employers.

The vast majority of plan members in both public and private sectors (94% of all members) were in defined benefit plans — plans in which each year of service generates entitlement to a specified portion of the pension after retirement. For example, data for 1980 show that a typical flat benefit plan gives rise to a monthly pension of a fixed dollar amount in the order of $12.50 multiplied by the number of

years of pensionable service. Such flat benefit plans covered nearly 1 million employees in 1980, virtually all in the private sector, and were almost all fully paid for by employers.

All other defined benefit plans provide pensions based on a specified fraction of pre-retirement earnings for each year of pensionable service. This fraction is called the unit benefit, and its value depends on the way pre-retirement earnings are measured — final average, best average, or career average earnings. For example, a typical public sector pension would be an annual amount equal to 2% of final average earnings multiplied by the number of years of pensionable service, subject to certain limits on the size of pensions that may be paid. Employees normally contribute 6.5-7.5% of pay for these benefits, with similar amounts paid by their employers. Private sector unit benefit plans tend to be smaller both in terms of benefits and contributions.

The remaining 6% of pension plan members belong primarily to money purchase or defined contribution pension plans. In these plans both the employer and the employee usually contribute a fixed percentage of salary to the plan; 5% of pay is the most common contribution rate. The contributions are invested each year and at retirement the accumulated contributions plus investment yields are used to purchase a life annuity.

Along with benefits accumulated in pension plans, private retirement savings play a large role in the arrangements individuals make to provide security for their retirement. In 1980, 2 million Canadians contributed to Registered Retirement Savings Plans (RRSPs); almost a third of these contributors were women. Contributions up to $3,500 are allowed if the contributor belongs to an employer-sponsored pension plan and up to $5,500 if he or she is not a plan member. RRSPs help individual Canadians to build up larger amounts for retirement than they would be able to do otherwise.

These voluntary pension arrangements are greatly facilitated by tax assistance. Contributions to pension plans and RRSPs are tax-deductible and the investment income earned in these plans is not taxed until withdrawn. These tax provisions postpone federal and provincial income tax and in 1982 the value of this tax-deferral amounted to about $5 billion.

A range of tax incentives also encourages other kinds of personal investment, such as the purchase of shares of Canadian companies. These investments are an important source of income for some elderly.

For many Canadians equity acquired by home ownership is a principal element in planning for retirement. Some of the elderly also continue to receive income from employment.

Other private arrangements involve informal transfers from children to parents, as well as from parents to children. There are no sound data from which reliable estimates can be derived of the size or even the overall direction of these traditional

flows of resources, although they may be becoming less important than they were previously.

Programs for Those With Little Income of Their Own

People who are able to participate in employer-sponsored pension plans or contribute to RRSPs often have sufficient retirement income. However, many others find themselves with little or no income in retirement. For these elderly Canadians, a network of federal and provincial programs provide a minimum guaranteed level of income. By far the most important is the Government of Canada's Guaranteed Income Supplement (GIS). In 1982, through the OAS and GIS combined, elderly couples were assured a basic minimum income of $10,084 and single people an income of $5,695. More than half of Canadians aged 65 and older — 480,000 men and 740,000 women — received full or partial GIS payments. In 1981, the Government of Canada disbursed $2.2 billion in GIS payments from its general revenues.

During the next two years, to make up for the capping of OAS indexing, the GIS payments will be increased more rapidly than inflation. This will make up for any shortfall in the increase in basic OAS benefits that GIS recipients might suffer.

Six provincial governments and the Governments of the Yukon and the Northwest Territories provide additional supplements to some of those receiving the GIS. However, it should be noted that the GIS and the provincial supplements are income-tested, which reduces the benefits for recipients who have incomes from other sources.

There is other assistance for those who need it. Housing allowances are provided by the federal and provincial governments and federal-provincial welfare arrangements ensure that those with particular needs receive such goods and services as free drugs and meals-on-wheels. Voluntary agencies also provide considerable assistance to the elderly, particularly in the form of needed services.

The Relative Importance to the Elderly of Various Income Sources

Chart I summarizes the relative importance of each main source of income received by elderly Canadians in 1979. The average income of elderly men and women was $10,062 and $5,983 respectively.

OAS at 25% and GIS at 8% together represented over one-third of the income of the elderly. This proportion was significantly higher for elderly women — 45%.

The Canada and Quebec Pension Plans accounted for about 8% of total income though, as already noted, this proportion is expected to increase as the plans mature. Benefits from these plans as a proportion of income were twice as great for men as for women.

Employer-sponsored pension plans and annuity income accounted for over 12% of the total income of the elderly in 1979.

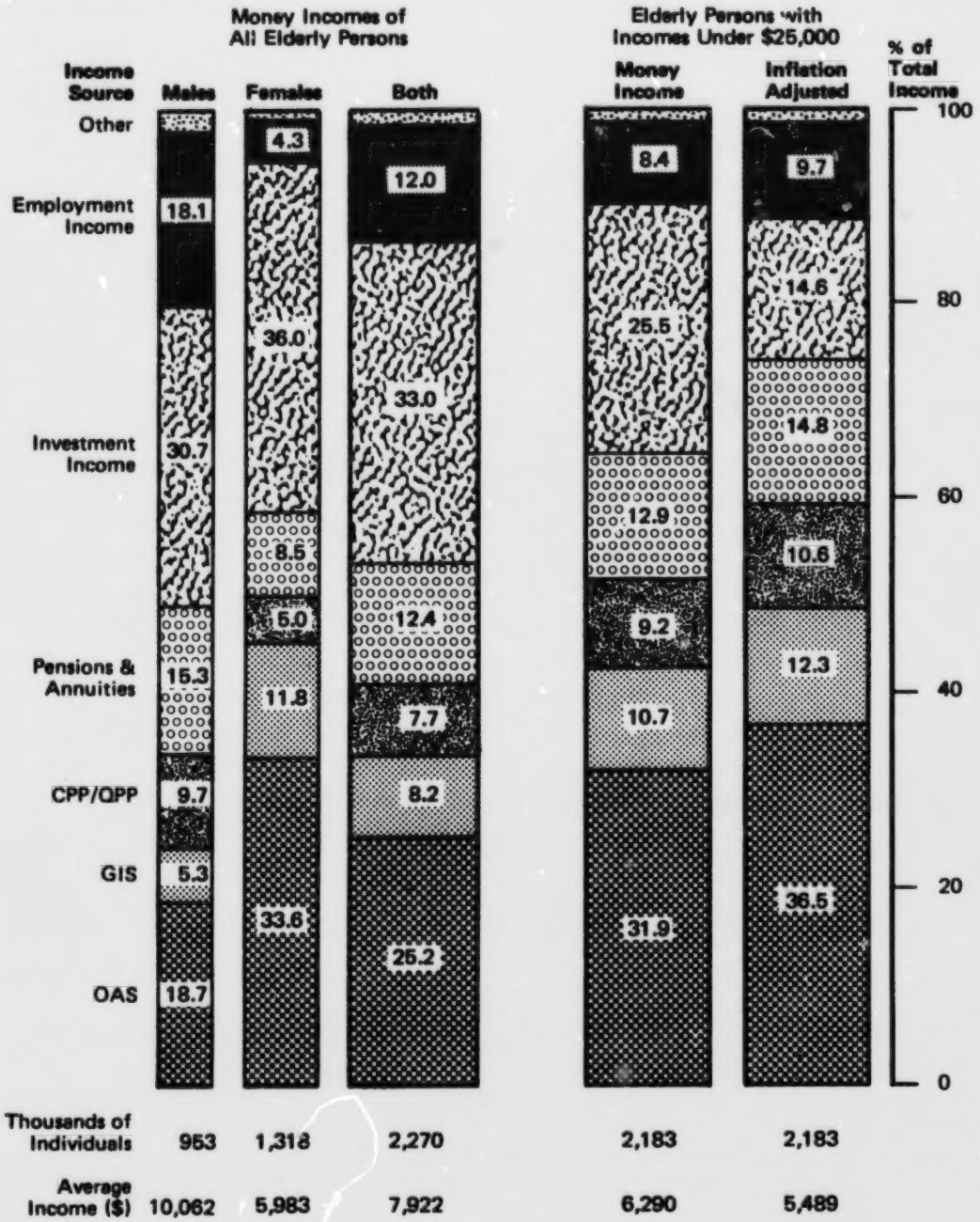
Investment was a major income source for the elderly, accounting for 33% of total income. However, income from this source tends to be concentrated among a small proportion of higher income individuals. Over 40% of all the investment income of the elderly accrued to the wealthiest 4%. When the wealthiest 4% of the elderly population is excluded — those with reported incomes over $25,000 in 1979 — the share from investment income for the remaining 96% of the elderly income drops to about 25%.

It is important to note that investment income is overstated due to inflation. A large element of reported investment income represents "inflationary earnings" — amounts paid on investments to compensate for the reduction in the purchasing power of the underlying assets. If rough account is taken of this phenomenon, and the wealthiest 4% of the elderly are excluded, the relative importance of investment income for the vast majority of the elderly drops to about 15%. This is shown in the right hand column of Chart I.

Finally, about 15% of the elderly — some 300,000 persons — received some income from employment in 1979. This income amounted to 12% of total income of the elderly.

CHART I

Relative Importance of Various Sources of Income to the Elderly, 1979 (%)



Chapter 3

Why Reform is Needed

Three main principles underlie the legislation currently governing the Canadian pension system. The Government of Canada believes that these same principles should continue to provide the basis for reform. Simply stated, they are:

- Elderly Canadians should be guaranteed a reasonable minimum income.
- The opportunities and arrangements available to Canadians to provide for their retirement should be fair.
- Canadians should be able to avoid serious disruption of their pre-retirement living standards upon retirement.

Elderly Canadians Should be Guaranteed a Reasonable Minimum Income

The principle is straightforward and so is the responsibility. Government programs must provide a minimum guaranteed annual income for elderly Canadians, regardless of their previous work histories.

This need is not being fully met now. With recent improvements in benefit levels, the federal programs are sufficient to provide most elderly couples with at least an acceptable minimum income. However, benefits for single people receiving only OAS/GIS and no other assistance are inadequate for those living alone in some parts of the country. Although certain provinces supplement the federal GIS payments, some of the elderly, particularly women, must still contend with inadequate income levels.

A further difficulty is that in most of the provinces which provide supplements to the GIS, income-testing causes many recipients to lose up to $1.00 in benefits for every dollar they receive of other income — a $0.50 reduction in GIS benefits and a further $0.50 reduction in provincial benefits — over certain income ranges. In effect, this stacking of two large reductions amounts to an excessive rate of taxation for people who can least afford it.

The Opportunities and Arrangements Available to Canadians to Provide for Retirement Should be Fair

Because of the variety and complexity of arrangements available to people for retirement saving, governments should ensure that individual Canadians are treated fairly.

The first implication of this principle is the need for a high degree of uniformity across Canada in the opportunities, programs and guarantees that provide retirement

income. In the absence of such uniformity, artificial barriers are erected that are unfair to Canadians who wish to move from one jurisdiction to another.

Another major implication of this principle is that credits in employer-sponsored pension plans should be regarded in the light of contemporary attitudes. To be fair, the pension system must recognize that such credits are earned by employees as deferred compensation. Pensions can no longer be regarded as rewards given by employers for long and faithful service. Pension credits — the promise of the plan sponsor to pay future benefits — should be considered as assets belonging to employees who are entitled to a reasonable return on this investment. This does not, by itself, imply that employees should control the funds which back up the employer's promise as it is normally the employer who runs much of the risk of poor investment performance.

A third aspect of fairness concerns the rights of spouses. Since both spouses share in the sacrifices made to accumulate pension assets during working years and both are intended to benefit from these assets, each has a right to share such assets. This view of pension assets is in accord with recent reforms in provincial family law which recognize marriage as an equal partnership.

A fourth aspect is that all Canadians should be treated fairly in the tax-assisted savings opportunities available to them. The amount of retirement saving that qualifies for tax assistance should not depend unduly on the particular type of pension plan an employer offers or on the career pattern of an individual's earnings.

Measured by the principle of fairness, it is clear that there are deficiencies in the earnings-related elements of the Canadian retirement income system — in employer-sponsored pension plans, in the vehicles available for individual savings, and in the Canada and Quebec Pension Plans.

Employer-sponsored Pension Plans

There have been significant improvements in employer-sponsored plans over the last 15 years. Indeed, many plan sponsors exceed the minimum standards now set by government regulation. Nevertheless, three shortcomings stand out.

First, Canadians entitled to pensions are finding the value of these pensions eroded by inflation. Few plans provide automatic cost-of-living increases, though many employers make ad hoc increases from time to time which partially offset inflation. In recent years many employer-sponsored plans have earned relatively high returns on pension fund investments as a result of inflation. These relatively high returns were not anticipated in the actuarial valuation of the plan and would normally have resulted in surpluses accumulated within the plan. An appropriate response would have been to apply at least part of these higher returns to the provision of inflation protection for benefits — both those already earned by active plan members and, particularly in the case of returns on pension funds held on behalf of retired plan members, to pensioners. To a large extent, however, these higher returns have been used for other purposes — to increase the size of unit benefits for active as

opposed to retired plan members, or to lower employer contributions to pension plans.

Second, belonging to an employer-sponsored plan does not necessarily mean that an employee will ultimately receive a pension. Employees often lose pension rights if they change employers or if they leave their jobs before retirement. Their own contributions may be returned, but often with interest at a rate substantially below what could have been earned elsewhere. They also forfeit some or all of the benefits based on contributions made on their behalf by the employer. If they belonged to a pension plan where the employer made all the contributions, they may receive nothing at all. This problem is particularly serious because of Canada's high labour mobility, a mobility that not only serves Canadians individually but is vital to a healthy economy.

Finally, pension problems are worse for women. Women are often in jobs where they are less likely to be offered pension plan coverage. Women who are covered by pension plans are more likely to lose any pension benefits they may have accumulated because they change employers more frequently than men. Many pension plans do not provide adequate survivor benefits and few married women benefit from the pension credits of their spouses upon marriage breakdown. As the cumulative result of such shortcomings, many women spend at least some of their retirement years with insufficient income.

Tax Assistance

There is another shortcoming in the regulation of the current pension system. The variety of limits on tax-deductible contributions to RRSPs, employer-sponsored pension plans and deferred profit-sharing plans create inequities among people in otherwise similar situations. For example, two older employees could each be earning the same salary but have quite different access to tax assistance for retirement savings. One employee whose employer did not have a pension plan could make a tax-deductible contribution to an RRSP up to a maximum of $5,500 in a year. In that same year, however, tax-deductible employer contributions to a non-contributory defined benefit pension plan made on behalf of the second employee could generate a fully-indexed pension benefit for life of up to $1,700 per year. The employee would also be able to contribute up to $3,500 to an RRSP. A fully-indexed annuity of $1,700 per year, including survivor benefit, would cost about $26,000 to purchase. This second employee, therefore, could have up to $30,000 worth of tax-assisted benefits in a single year — an effective annual contribution far in excess of the $5,500 maximum allowed the first employee.

As well, the current annual limits on tax deductible contributions do not accommodate adequately many individuals who have fluctuating incomes over their working years. These include the self-employed and, in particular, women who often leave the paid labour force for extended periods of time in order to care for their children. At the same time, members of defined benefit pension plans can, to varying degrees, avoid such difficulties by acquiring new or enriched past service credits retroactively.

As a result, tax-sheltered retirement savings worth well in excess of $1 million are possible for a well-paid individual who belongs to a pension plan with maximum allowed benefits, while a person who is not a member of a pension plan, who is late in starting to save for retirement, or who is able to save only intermittently, will be able to accumulate much more limited amounts on a tax-assisted basis. This situation raises questions both of fairness and of the maximum retirement savings that should qualify for tax assistance.

A related problem concerning RRSPs and money purchase pension plans is that men and women who have saved the same amount of money to purchase an annuity will not receive the same level of benefits in each year of retirement. Life annuities for women are more expensive because, on the average, women live longer. In contrast, defined benefit pension plans, which cover 94% of all plan members, do not make a differentiation between sexes.

The Canada and Quebec Pension Plans

Though the larger problems of fairness lie with the regulation and structure of employer-sponsored pension plans and tax assistance for retirement saving, the Canada and Quebec Pension Plans have deficiencies as well.

The Canada and Quebec Pension Plans have not been immune to the problems created by inflation even though benefits are fully indexed. Maximum earnings covered by these plans were originally equal to the average industrial wage, but since have fallen to about 80% of average wages. Until 1973, maximum covered earnings could increase by only 2% per year. A catch-up formula put in place in 1974 has not been adequate to cope with subsequent rates of wage growth, although the "6 & 5" program could narrow the gap that now exists earlier than expected.

A second flaw in the Canada Pension Plan is that workers who leave the labour force to raise children forego not only current earnings but also the opportunity to accrue retirement benefits. To deal with this problem, a "child-rearing drop-out provision" has been designed for the CPP. Under this provision, contributors would be entitled to drop from their contributory period those years spent out of the labour force raising children under seven years of age. In effect, these years of nil or low earnings would not result in a reduced CPP retirement pension. The Government of Quebec has already put this desirable provision into effect in the QPP. While the provision has obtained the approval of the Parliament of Canada and nine provincial governments, and is now contained in the CPP legislation, it is not in force because Ontario has still not approved the measure. Because implementation requires the agreement of two-thirds of the provinces with two-thirds of the population, Ontario has an effective veto.

Another aspect of the Canada and Quebec Pension Plans that has been the subject of some criticism is the treatment of spouses — homemakers in particular. Under the current benefit structure, spouses at home, usually female, are treated as dependents. This attitude is incompatible with the contemporary view of spouses as economic partners who share in the development of pension assets, and who should

also share in the protection provided by those assets. The situation is clearly illuminated by a key statistic — women, who comprise over half of the elderly, received only one-third of Canada and Quebec Pension Plan benefits in 1979.

Three issues require further discussion in this connection. As matters stand, the spouse at home, usually the female spouse:

- has no personal CPP/QPP pension at age 65;
- has no pension rights in the event of becoming seriously disabled;
- faces a complex set of rules governing survivor benefits which, depending on his or her age, subsequent marital status, and the presence or absence of children, could reduce or eliminate any benefit entitlements.

As a result, the treatment of spouses under the current benefit structure needs to be reviewed to determine whether changes are required and, if so, what they should be.

To summarize, there are significant problems of fairness in the existing pension arrangements for individual Canadians — employer-sponsored pension plans, access to tax-assisted retirement savings, and the Canada and Quebec Pension Plans.

Intergenerational Equity

More broadly, there are questions of fairness that focus not on individuals but on generations. This concern has been expressed in a variety of ways, but perhaps most commonly as the view that today's generation should not place an undue burden on future generations through the pension arrangements it establishes. There are two guiding considerations that help to determine whether pension arrangements run such a risk. First, the current working-age generation should bequeath sufficient means — social capital, resources, and productive capacity — to succeeding generations to ensure that accrued pension entitlements will not be excessive in relation to national output. Thus, pension reform initiatives should be compatible with the long term objective of economic growth. Second, the current generation should treat the elderly today at least as well as it expects to be treated by future generations. Pension reforms that improve future benefits of the current working-age generation should also provide some improved benefits for the elderly of today.

By adopting these principles the current working-age generation establishes a claim to future pension benefits. Although laws can always be amended by future Parliaments and provincial legislatures, future generations of voters and law makers should find pension arrangements based on these principles in their interest to uphold.

A major factor associated with equity between generations is the aging of the population. Canada now has a relatively young population. But Table I shows that this will change significantly over the next 50 years; the ratio of those over age 65 to the working-age population is expected to double in this span. As a result, pension costs may also double in relation to the gross national product.

However, the Government of Canada believes the increased pension costs resulting from an aging population will be manageable, considering the development of the economy over the same period. Moreover, as Table I shows, there will be an offsetting decline in both public and private costs resulting from the smaller proportion of the young who will be dependent on the working age population; in 2031 the ratio of those over age 65 and those under age 18 to the working-age population will not be much greater than in 1981 and considerably less than in 1961.

Table I

Projected Ratios of the Elderly and the Elderly plus Young Populations to the Prime Working Age Population*

Year	Ratio of Elderly Population to Working Age Population	Ratio of Elderly and Young Populations to Working Age Population
1961	14%	87%
1981	15%	60%
2001	18%	55%
2031	34%	67%

*The elderly are defined as those aged 65 and over; the young are defined as those under 18.

Based on Statistics Canada Population Projection No. 3.

The issue of fairness between generations and increasing costs is often raised in the context of financing the Canada and Quebec Pension plans. Because contribution rates for the CPP and QPP must rise, many Canadians mistakenly fear that future generations will be unable to support the costs, with the result that these plans will become bankrupt. This is not the case. When the Canada and Quebec Pension Plans were originally conceived, initial contribution rates were deliberately set at a level lower than necessary to finance the plans' benefits in the long term. This strategy of partial funding was judged to be in the best economic interest of Canadians, given the effects on savings, economic growth, and capital markets. It was clearly intended that contribution rates be reviewed and raised later, as necessary, to maintain benefits. These cost increases, it was foreseen, would be gradual and would not be unfair to future generations. Nevertheless, the establishment of a long-term schedule of contribution rates for the Canada and Quebec Pension Plans would now appear to be desirable.

It is clear, therefore, that careful consideration will have to be given to the long-term costs associated with any expansion of the pension system, given the large increase in the cost of the current system that will emerge simply from the aging of the population.

Canadians Should be Able to Avoid Serious Disruption of their Pre-retirement Living Standards Upon Retirement

Most Canadians would ideally like to be able to arrange their affairs in order to avoid a significant drop in living standards after retirement. To help Canadians achieve this objective, governments have instituted the array of programs, regulations, and incentives described above. Of prime importance to this goal are the flat rate Old Age Security pension and the mandatory earnings-related Canada and Quebec Pension Plans which cover all workers. Underlying these arrangements is broad public support for national programs that require individuals to provide, to some extent at least, for their own retirement and not rely completely on government transfers.

It is obviously no easy matter to plan for retirement. People are simply unable to predict their earnings and savings opportunities over the span of a lifetime, whether they will marry or divorce, or, for that matter, how long they will live. But even if such things were foreseeable, it is not possible to take into account major social and economic factors that reduce an individual's ability to put any plan into effect. For example, most Canadians retiring this year would have entered the labour force in the midst of the Great Depression (possibly in another country), experienced World War II, the Korean War period, the economic boom of the 1950s and 1960s, and the effects of inflation and slower growth in the 1970s and 1980s. It is not surprising that a majority of people postpone retirement planning until it is too late.

Moreover, given the daily problems of meeting basic living costs, many people simply are unable to set much aside for old age even if they want to do so. Faced with pressing short-term needs, their longer-term requirements often receive less attention. Many have tried to deal with this problem by forcing themselves to save — for example, through life insurance or perhaps less consciously by taking out a home mortgage. They also have dealt with the problem collectively by negotiating pension plans at work and by seeking adequate public pension plans. This need to have some basic provisions for retirement is the reason why all western democratic governments, with popular support, have introduced mandatory pension plans which guarantee a measure of earnings-related retirement income.

When the current mandatory pension plans — the Canada and Quebec Pension Plans — were established, they were designed to leave a considerable gap to be filled by employer-sponsored pension plans and individual savings. This was in accord with the views of most Canadians that there should be flexibility in the pension system and room for personal initiative. In effect, the question of whether mandatory pension arrangements should be expanded explores whether this gap should become smaller so that Canadians will be better able to avoid disruption of their pre-retirement living standards through individual saving and private arrangements.

In assessing this question, it is necessary to note that the Canadian pension system is still maturing. The Canada and Quebec Pension Plans were introduced only

17 years ago. Since that time, worker coverage by employer-sponsored pension plans has continued to increase and the plans themselves have been improved. As well, labour force participation of women has increased, which will result in more women becoming entitled to Canada and Quebec Pension Plan benefits and employer-sponsored pensions. In the 1970's, contributions to RRSPs became significant. The full impact of these advances will only be felt with time. There is no doubt that, in future, average pensioners will come closer to avoiding serious declines in their living standards than they do now, assuming that OAS continues to play the same relative role within the retirement income system.

Despite the maturation of the retirement income system, significant numbers of middle-income households can expect a decline in living standards after retirement (i.e. a decline in net disposable income after taking account of taxes, government transfers, savings, etc.). There are two main reasons for this. The first is the incomplete coverage of workers by employer-sponsored pension plans; the second is the uneven distribution of private savings.

Charts II and III illustrate the extent to which men and women are covered by an employer-sponsored pension plan and/or an RRSP. Chart II shows that, in 1979, 3.5 million men and 1.7 million women of all ages — respectively 55% and 41% of all male and female contributors to the Canada and Quebec Pension Plans — were covered by an employer-sponsored pension plan or contributed to an RRSP. This leaves 1.8 million men and 3.4 million women who were not covered by an employer-sponsored pension plan and did not make RRSP contributions.

Younger income earners under age 25 had the least coverage. A common view is that this lack of coverage is not a major problem. Such a perspective, however, may understate the desirability of building up pension entitlement during any period of participation in the labour force, particularly for women whose participation is reduced during child-rearing years.

Even among prime working age groups, significant gaps in coverage remain. Chart III shows that the largest groups of people aged 25-64 with no employer-sponsored pension plan and no RRSP contributions were female workers in the private sector who earn less than the average wage, and male workers in the private sector earning up to 1.5 times the average wage. In 1979, just over one million women earning less than the average wage in the private sector did not contribute to an RRSP and had no pension protection other than from the Canada and Quebec Pension Plans. Similarly, some 593,000 men earning less than the average wage and 470,000 men earning between 1.0 and 1.5 times the average wage neither belonged to employer-sponsored pension plans nor made contributions to RRSPs.

Chart III also shows that low-income earners are generally less likely to be covered by an employer-sponsored pension plan or RRSP. Some have argued that coverage of low-income earners is not really a problem since they can expect to maintain fully their pre-retirement living standards because of relatively large OAS and GIS benefits. In their view, the coverage issue in pension reform is primarily the concern of middle-income Canadians. This argument may have some validity when applied to

chronically low-income single-earner couples or unattached individuals, but it cannot be applied to low-income earners in general. Many low-income earners have higher earnings during other phases of their working careers or belong to middle-income couples — 60% of middle-income couples have two earners. For these couples, OAS, CPP, and GIS may not be sufficient by themselves to prevent significant declines in the couples' living standards as GIS benefits are based on the couples' joint income. Thus, even if pension reform were primarily the concern of middle-income Canadians, this does not mean low-income earners can be ignored. Some argue further that even if low-income single-earner couples can maintain fully their pre-retirement living standards through public programs, Canadians generally wish to receive pensions as a matter of entitlement — pensions to which they have contributed throughout their lives — and do not wish to be dependent upon GIS.

The self-employed did not contribute to RRSPs as often as might be expected. Of the almost one million self-employed men and women who contributed to the Canada or Quebec Pension Plan in 1979, over 720,000 did not make a contribution to an RRSP that same year.

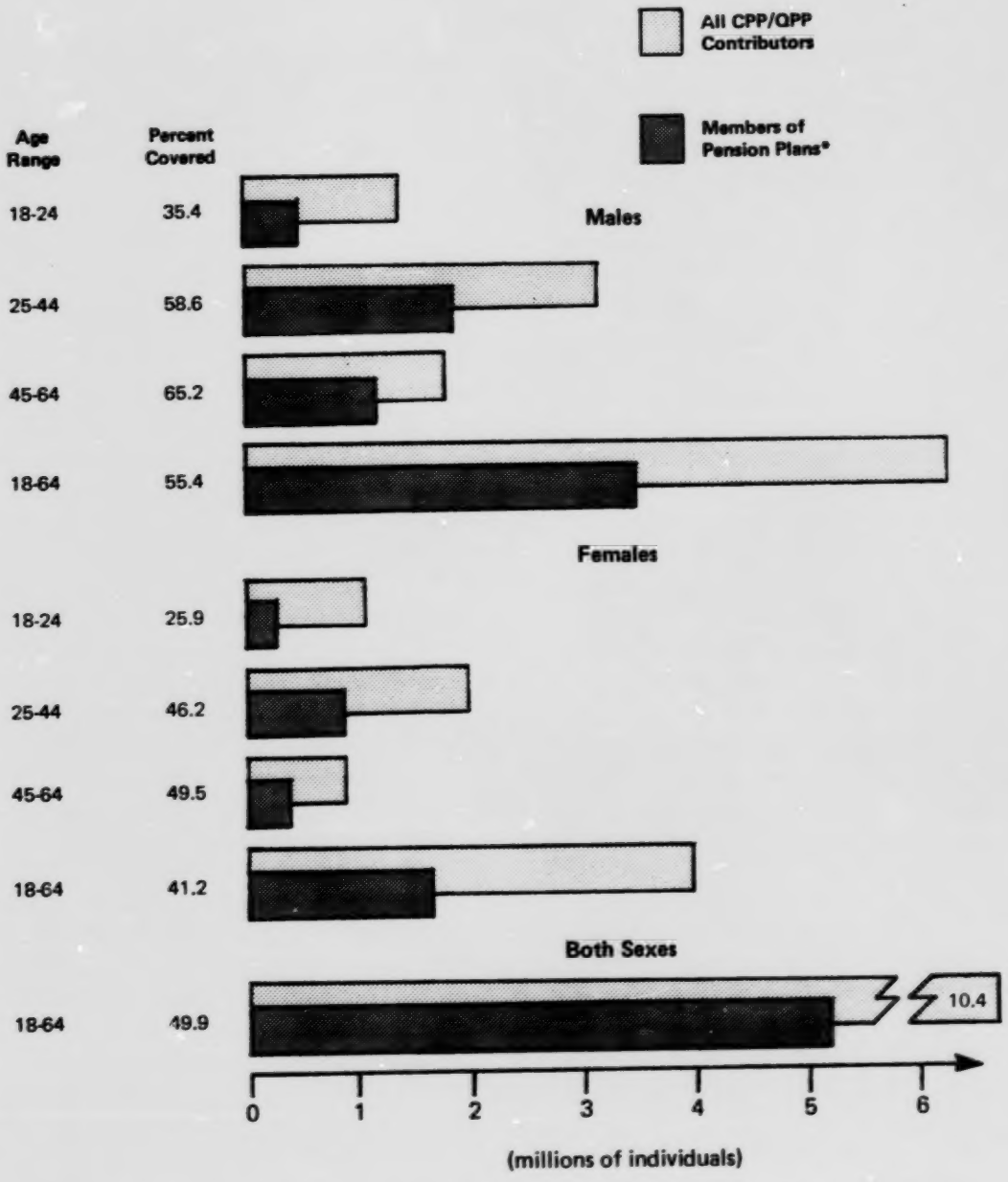
A final point on these coverage data should be noted. There has been little or no increase in coverage by employer-sponsored pension plans over the last several years. While the percentage of employed paid workers who were covered increased from 42% in 1970 to 47.9% in 1978, it dropped marginally to 47.7% in 1980.

Public debate has focused on these coverage data, which may be characterized as point-in-time coverage. This measure of coverage, however, has some fundamental difficulties. Point-in-time coverage does not take into account whether the pensions being accrued will be forfeited due to inadequate vesting rules or, if vested, whether they will retain a reasonable value in the face of inflation. They make no distinction between generous pension plans and those with poor benefits, nor do they distinguish between small and large amounts of RRSP contributions. They also do not indicate the extent or adequacy of survivor pensions. These factors mean that the point-in-time coverage revealed by Charts II and III, while an important indicator, does not provide a complete measure of the adequacy of the overall system.

What is required is a measure of lifetime coverage, that is, the expected benefits from employer-sponsored pension plans upon retirement. In turn, these benefits depend on the average size of pension plans and rates of job mobility as well as point-in-time coverage. It is estimated that over half of middle-income couples and individuals will, over their working careers, be unable to build up employer-sponsored pensions, with adequate inflation protection and survivor benefits, to replace more than 10% of pre-retirement earnings. Even if employer-sponsored pension plans provided inflation protection and earlier vesting, 30-40% of all middle-income couples and individuals would still not accrue pension entitlements replacing at least 10% of their pre-retirement earnings.

A second key factor leading to a decline in living standards for many middle income Canadians upon retirement is that individual savings, including those in RRSPs, are very unevenly distributed. At present, 4% of the elderly have over 40%

CHART II
Pension Plan Coverage, 1979
by Sex and Age
(millions of individuals)

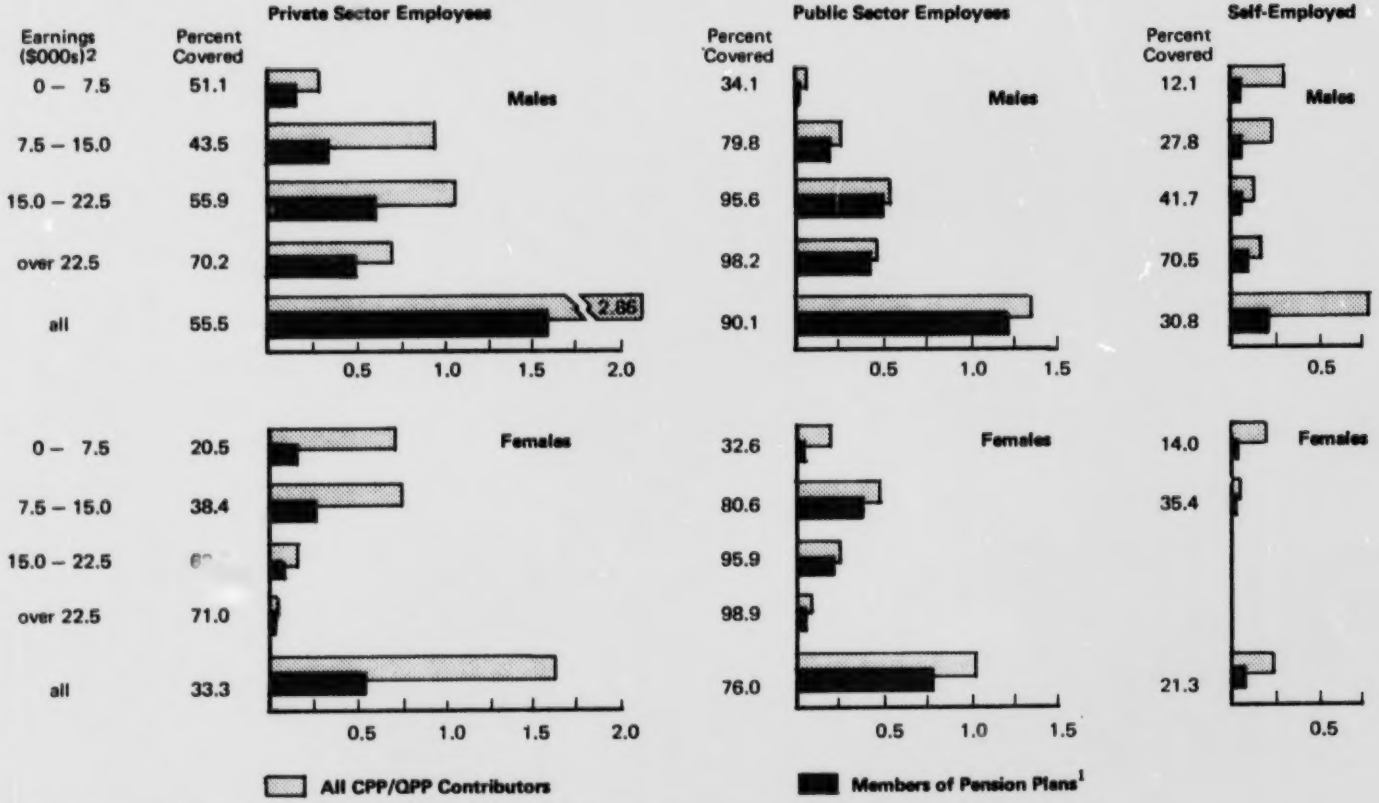


* CPP/QPP contributors who were also members of employer – sponsored pension plans and/or RRSP contributors.

CHART III

Pension Plan Coverage, 1979, by Sector, Sex and Earnings for Persons Aged 25-64

(millions of individuals)



Notes: 1. CPP/QPP contributors who were also members of employer – sponsored pension plans and/or RRSP contributors.

2. The average industrial wage in 1979 was $15,000, so the $7,500, 15,000, and 22,500 limits of the earnings ranges correspond to 0.5, 1.0, and 1.5 times the average wage respectively.

of the investment income. This pattern is not expected to change significantly over time. In terms of the contribution that personal investment income will likely make to the maintenance of living standards, it is estimated that over half of current middle-age, middle-income couples and individuals will have insufficient savings at retirement to replace more than 5% of pre-retirement earnings. In other words, if an individual or couple used all the savings they had accumulated up to the time of retirement to purchase a fully indexed joint and survivor annuity, over half could not afford an annuity whose payments were more than 5% of their earnings prior to retirement. Only about one-fifth would have sufficient savings to replace over 15% of pre-retirement earnings.

The other major component of household wealth, in addition to pension assets and savings, is owner-occupied housing — about three-quarters of middle-income individuals and couples entering retirement own a house. There is considerable controversy as to how home ownership should be treated in the context of pension policy. Not everyone thinks of a house as part of their retirement saving, but for people just entering retirement the value of a house, net of any outstanding mortgage, is about equal to their other savings. Thus, what is assumed about the use of owner-occupied housing during retirement can have a significant effect on the perceived adequacy of the existing retirement income system.

There are several ways of looking at housing in the context of pension policy. Some have argued that pension policy should be based on the proposition that the elderly should draw upon the value of their homes upon retirement, while many others have emphasized the importance of encouraging and enabling the elderly to remain in their homes. In determining the economic position of the elderly, the value of an owner occupied house in eliminating the need to pay rent should, at the very least, be considered, although this must be balanced against expenses such as repairs, insurance, and property taxes. As well, there is the possibility that an owner-occupied house will be sold during the retirement period and the proceeds used at least in part to finance living expenses.

Recent data on the distribution of wealth suggest that half the middle-income couples and individuals who enter retirement owning a home would not be able to count on that asset to "replace" more than the equivalent of 5% of income by saving the cost of rent. To the extent the asset value of the house is drawn upon during retirement, it could replace the equivalent of 10 to 20% of pre-retirement income.

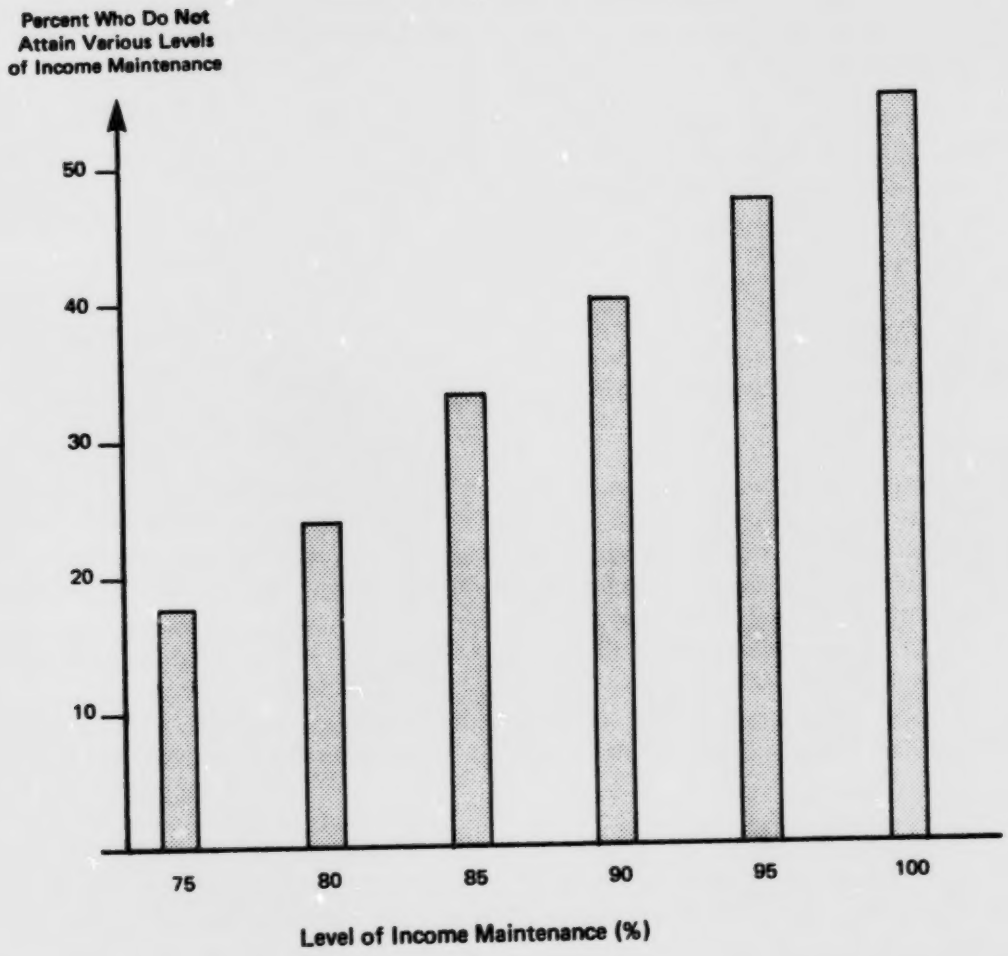
Drawing these various elements together, Chart IV shows that about one-half of Canadian households who enjoy middle-range income during their working lives are likely to experience at least a 5% decline in living standards after retirement, while about one-third can expect a decline of at least 15%, and about one in six a decline of at least 25%. These estimates of lifetime coverage take into account the major factors for which data exist, including various sources of income, savings, home ownership, the reduced employment-related costs of the elderly and the special tax provisions from which they benefit. The main reasons for these expected declines are the limited breadth and depth of coverage by pension plans and the uneven distribution of savings including RRSPs. They do not, however, fully take into account the fur-

ther drop in living standards that would likely occur as a result of inadequate survivor benefits and the loss of one OAS pension after one spouse dies.

The question for governments and the Canadian people to address is this: is the magnitude of these anticipated declines in living standards for middle income Canadians a problem requiring government action? In other words, should Canadians be expected to fill these gaps on their own initiative through additional personal saving and private pensions, or does the situation require an expansion of mandatory pension arrangements?

CHART IV

Proportions of Middle Income Households[1] Which Will Not Attain Various Levels of Income Maintenance[2] Under the Current System When Mature



[1] Middle income refers to the middle 60% of households – those with family earnings (husband plus wife) ranging from about $15,000 to $40,000 in 1982.

[2] Level of income Maintenance refers to the ratio of post-retirement to pre-retirement disposable income – employment, investment, pension, and annuity income plus government transfers, plus drawing upon savings less income and payroll taxes, work-related expenses, pension contributions, and saving.

Chapter 4

Proposals For Reform

In the preceding chapter, key problems of the current retirement income system were identified. Shortcomings were found throughout the system — in employer-sponsored pension plans, the Canada and Quebec Pension Plans, income-tested programs, and the tax treatment of retirement savings.

The Government of Canada is therefore putting forward, for public discussion, a number of proposals for reform based on the three principles underlying Canadian pension policy — the guarantee of adequate minimum levels of income; fair opportunities and arrangements for individuals to provide for their retirement; and a system which would enable most Canadians to avoid serious disruption of their pre-retirement living standards through a combination of mandatory pensions and private arrangements.

These proposals are described below in considerable detail to encourage employers, employees, actuaries — and, indeed, all interested Canadians — to review the benefits and costs involved. This open discussion and debate is intended to develop a broad consensus on the reforms to be undertaken and to provide an opportunity for Canadians to make specific suggestions for improvements.

Ensuring Adequate Guaranteed Minimum Incomes

Despite major increases in the Guaranteed Income Supplement in 1979 and 1980, the income of some single pensioners is still too low. To remedy this, the situation of these single pensioners will be improved as soon as resources permit. This is certainly one of the priorities among the pension reform initiatives that the Government of Canada will pursue. Again, it should be noted that minimum income guarantees provided by OAS and GIS to the elderly were fully protected in the June 1982 budget.

Ensuring Fairness in the Accumulation of Pension Assets

Employer-sponsored Pension Plans and the Income Tax Act

The legislation regulating employer-sponsored pension plans and Registered Retirement Savings Plans — that is, federal and provincial pension benefit standards acts and the federal Income Tax Act — should be strengthened to ensure that benefits are distributed in a fair manner. Those provinces without pension benefit standards will be encouraged to enact appropriate legislation.

Pension benefit standards legislation specifies minimum standards for employer-sponsored pension plans. While many plans already exceed these standards, under the reforms proposed by the Government of Canada all plans would be required to meet strengthened minimum standards.

Many of the proposals put forward for discussion are based on the consensus reached by the members of the Canadian Association of Pension Supervisory Authorities (CAPSA), which consists of the seven senior officials responsible for administering the pension benefit standards legislation of the federal and six provincial governments having such legislation. Observers from other provincial governments participated in the discussions leading to the CAPSA consensus.

The specific reform measures that should be considered are:

Protection from Inflation

The Government of Canada favours the development of some form of automatic inflation protection for employer-sponsored pension plans that will be fair to employees and employers, and which will also ensure a reasonable level of protection for pensioners. While a number of alternatives could be considered (e.g. see the Report of the Federal Task Force on Retirement Income Policy), one proposal that has attracted considerable attention is the excess interest approach outlined by CAPSA. The CAPSA proposal has many attractive features and provides a good basis for discussing the inflation protection issue.

Under the excess interest approach, a minimum degree of inflation protection would be required for all benefits under employer-sponsored pension plans — pensions being paid, deferred pensions, and the credits earned to date by current plan members. Plans with at least equivalent inflation protection provided by alternative automatic mechanisms could be exempted, for example those providing full CPI indexing post-retirement.

Benefits earned after the date of reform would have to be increased as a minimum each year by a specified inflation adjustment factor to be published annually by the government — the difference between the guide rate (the average yield on long-term Canada bonds over the most recent five years) and a base rate of 3.5%. The 3.5% rate was selected to approximate the rate of return that pension funds could be expected to earn in an inflation-free economy. This difference between the guide rate and 3.5%, or excess interest, generally reflects the impact of inflation on interest rates, and thus could be used to provide inflation adjustments to pension benefits.

The excess interest approach would work as follows: if the five-year average return on long-term Canada bonds were 11%, then benefits earned after the date of reform would be increased permanently by 11% minus 3.5%, or 7.5%.

Under this proposal, benefits earned before the date of reform would also have to be adjusted, but by a lesser amount based on the difference between the guide rate

and a modified base rate of 7%. The use of this 7% rate would largely avoid the imposition of new amortization payments on employers, since few pension plans assume a rate of return on investment in excess of 7% for purposes of valuing pension benefits. For example, if the guide rate were 11%, benefits earned before the reform date (including all pensions now in pay) would be adjusted by 11% minus 7% or 4%.

Consideration could also be given to a system of "capping", when the prescribed adjustment factor exceeded the increase in the CPI in a year, and "banking" of the excess for a future year when the adjustment factor fell below the increase in the CPI.

Most pension fund managers should be able to obtain an average rate of return on their investments at least as high as the suggested guide rate. However, alternatives to the guide and base rates could be considered. For example, the guide rate could be based on a portfolio of short-term debt instruments. Such an alternative would, however, create a different balance between the competing concerns of the quality of the inflation protection for pensioners and the costs and risks for plan sponsors. It could result in either higher costs to plan sponsors or poorer inflation protection for pensioners.

It should be noted that the excess interest method of inflation protection is compatible with the possible development of indexed instruments in the capital market. For instance, if indexed bonds become available, plan sponsors investing in these bonds could offer full or nearly full CPI indexing of their pensions, thereby exempting themselves from the need to provide inflation adjustments based on excess interest. Alternatively, the guide rate itself could be altered to be the yield on a portfolio of indexed bonds, resulting in better quality inflation adjustments for pensioners and lower risks for plan sponsors.

An issue arises in cases where defined benefit pension plan managers have purchased a fixed life annuity when a plan member has either retired or left the employer. The plan sponsor should be required to adjust these annuities by the guide rate less 7%, as with other accrued benefits. However, because this could put a financial strain on plan sponsors — or if the annuity were purchased some time ago, the cost of inflation adjustment might more appropriately be viewed as the responsibility of the vendor of the annuity — consideration may have to be given to "grandfathering" such fully insured arrangements. Furthermore, it may be necessary to require that annuities purchased after publication of this paper be supplemented as described.

Finally, as noted earlier, excess interest generated by pension funds has been used to a large extent for purposes other than inflation protection, mainly to increase the benefit formula in the plan or to lower employers' annual pension expenses. With the redirection of excess interest to provide some measure of inflation protection, many plan sponsors would find their pension plans more expensive than originally envisioned.

Plan sponsors would have several ways of dealing with the costs arising from the reform proposals, most of which result from the provision of a degree of inflation

protection. They could absorb the cost increases; increase employee contributions to the pension plan; persuade their employees to moderate the rate of wage increases; reduce the size of the basic benefits provided by the plan; raise their selling prices to reflect higher labour costs; or do any combination of the above.

The appropriate response would vary from plan to plan depending in part on the size of benefits in the plan, the state of the employer's labour relations, whether or not the plan is negotiated, the financial flexibility of the employer, the competitiveness of the market in which the employer sells, and other factors. Moreover, the nature of the best response may change over time.

While many options would be open to most plan sponsors, it is anticipated that some would have difficulty making the transition to an environment in which the viability of their pension plans could no longer depend upon continuing high rates of inflation and access to inflationary earnings. Phasing-in inflation protection, particularly in respect of benefits already accrued, could be considered. As well, somewhat greater flexibility could be given to employers in making amortization payments for any unfunded liabilities that might be generated as a consequence of the reform proposals.

Earlier Vesting

Employer-sponsored pension plans could be required to vest benefits after two years of employee service. This means benefits arising from employer contributions, as well as from the employee's own contributions, if any, would belong to the employee after two years. Current federal and provincial regulations typically require vesting only if the employee has ten years service and has reached age 45. Employees could draw on these vested benefits only in retirement; in particular, no commutation of pension benefits would be allowed except in certain specified circumstances. However, employees would have considerable flexibility in moving the accumulated funds between plans (see below).

The employer could also be required to pay for at least half the vested benefit earned by a terminating employee. Employee contributions plus interest in excess of 50% of the value of the benefit — the employee's advance contributions to the plan — would ordinarily be paid into the employee's registered pension account (see below) without any reduction in the vested benefit at the time of termination.

Rules could be prescribed for valuing such vested pension benefits and for accumulating employee contributions. A minimum interest rate could be set each year equal to the average yield on long-term Canada bonds over the previous five years. This rate — the same guide rate used for purposes of computing inflation adjustments — would then be the minimum that could be used in accumulating employee contributions for the purposes of the calculation in the preceding paragraph, and for purposes of returning contributions in respect of non-vested benefits. The vested benefit would be valued so as to take account of the required degree of inflation protection.

Registered Pension Accounts

A new tax-assisted retirement saving vehicle called a Registered Pension Account (RPA) could be introduced. In most aspects this new vehicle would be identical to an RRSP. Taxpayers would be able to contribute to RPAs on a tax-deductible basis just as they may contribute to RRSPs now. They would be able to control the investment of the fund with the same flexibility.

There would, however, be some differences. Employers would be allowed to contribute to an employee's RPA directly on his or her behalf, subject to certain limits. This provision would make it easier for small businesses to provide pension benefits for their employees.

Funds would normally be drawn upon only after retirement in the form of an annuity. Withdrawals prior to retirement would be allowed only in specified circumstances, such as the onset of a serious disability.

If RPAs are introduced, an issue is whether new contributions to RRSPs should continue to be allowed; for instance, new contributions might only be allowed to RPAs.

This change would create an improved vehicle for individual retirement saving that, in conjunction with the vesting and portability measures, would enable individuals to have truly portable pensions.

Improved Portability

Under this proposal three options could be available to an employee who leaves an employer after becoming vested. These options would apply to the value of the employee's vested pension benefit after any advance employee contributions described under the vesting proposal have been transferred to his or her RPA.

Subject to certain adjustments related to the plan's funded status, the employee could:

- transfer the entire value of the pension to his or her RPA;
- take a deferred pension at the normal retirement age by leaving the accumulated credits in the former employer's plan;
- transfer the value of his or her own contributions, with interest, to an RPA while taking a partial deferred pension by leaving the remainder of the value of the pension in the plan if the employer agrees.

As well, the employee could transfer the value of the accumulated pension to a new plan with the new employer's permission.

Fairer Access to Tax Assistance

At present, tax-assisted retirement savings can be accumulated in a number of ways, primarily through employer-sponsored pension plans and RRSPs. In turn,

access to these retirement saving vehicles is subject to a diverse set of limits on amounts that can be contributed and on eventual benefits.

The Government of Canada believes a new system of fairer, more comprehensive, and more flexible limits on tax-assisted retirement saving is required. Such a system could provide greater uniformity in the treatment of various pension arrangements, particularly defined benefit and money purchase arrangements. It could also ensure that the total accumulation in these plans is not excessive. Improved flexibility could give older workers and workers with fluctuating employment earnings greater scope to compensate for not having contributed fully to their plans in certain years. There also could be additional flexibility to make contributions to spousal RPAs. The government is reviewing alternative ways of modifying the current system to achieve these objectives. A paper discussing specific options will be published in the near future to provide a basis for public consultations.

Better Protection of Spouses

Four new provisions should be considered that would improve the treatment of spouses. First, under employer-sponsored plans, pension credits and pensions-in-pay accumulated during a marriage, or in a common-law relationship recognized by provincial family law, could be allowed to be split upon marriage dissolution or after a three-year separation. A similar provision for RRSPs will shortly be in force and could be extended to apply to RPAs in the future. For this provision to have maximum effect, provinces would need to ensure family law provided for the division of pensions accumulated during the marriage in this way. The appropriate portion of the credits as determined by a court order, a divorce agreement, or a separation agreement could be transferred to the spouse's RPA. The spouse would have the option of taking a deferred pension if acceptable to the employer. This would allow recognition of the principle that spouses are partners in the family unit.

Second, retirement pensions and life annuities resulting from employer-sponsored pension plans, RRSPs, and RPAs could be required to continue at some level after the death of a spouse — that is, benefits would have to be in the form of a joint and last survivor annuity unless both spouses agreed in writing to adopt some other form of payment. The benefit paid to the survivor, whomever it was, could be required to be at least 60% of the initial benefit. Corresponding provisions would then be applied to term annuities and Registered Retirement Income Funds purchased with RRSP and RPA funds.

Third, surviving spouses of pension plan members who die prior to retirement could be given at least the full value of the contributor's accrued pension. With accumulated pension credits, the survivor would have the same choices as an employee who changes employers. However, if the pension plan already has survivor benefits, the survivor could choose to take the survivor benefit instead.

Finally, survivor pensions provided by pension plans before or after retirement could be required to continue if the recipient remarried.

Compulsory Membership and Non-discrimination

Where an employer-sponsored pension plan exists, coverage could be required to be made available for all full-time employees with at least one year of service and could be required for those age 25 and over with at least one year of service. Similarly, coverage could be required for part-time employees meeting minimum age and service requirements.

In addition, certain apparently discriminatory provisions in employer-sponsored pension plans could be disallowed, including:

- offering a pension plan to only a select group of employees or coverage of different employee groups working for the same employer by substantially different pension plans;
- benefits or contributions which differ significantly between different groups within the same plan;
- non-payment of pension benefits for those who defer retirement until after the normal age of retirement;
- certain methods of integration with the Canada and Quebec Pension Plans and Old Age Security (e.g. where lower-income members of contributory employer-sponsored plans pay relatively more for their benefits than higher-income plan members because of integration with the CPP or QPP).

Some of these practices, while they may appear discriminatory, are not necessarily so. Different treatment may be the conscious result of collective bargaining; it may reflect *bona fide* occupational differences; or it may be reasonable in the context of overall compensation policy. How to prevent discriminatory practices while permitting reasonable differentiation is an important issue that should be resolved. In particular, resolution of this issue would be required before compulsory membership provisions for full and part-time workers could be put into effect; failure to do so would allow only token compliance with compulsory membership regulations.

Greater Information Disclosure

Plan sponsors could be required to make substantially more information available to pension plan members and their spouses. Employers could be required to provide data each year concerning the employee's accrued benefits and the financial status of the plan. Plan administrators could be required to make information available on the extent to which the fund covers pension liabilities, lists of assets, actuarial balance sheets, the present value of benefits earned to date and the like.

Removal of Sex Discrimination in Pension Benefits

There could be a requirement that monthly pension benefits be equal for male and female employees retiring under identical circumstances. This is now the case with defined benefit pension plans covering 94% of plan members. Money purchase pension plans could be required to bring their current provisions into line with the general practice in most plans.

In the case of individual annuity contracts, the issue is more difficult to resolve because of the parallel implications for life insurance and the difficulties of regulating a complex market.

Greater Protection in the Event of Plan Termination

Requiring plans to meet strengthened minimum standards along the lines proposed above may reduce the financial flexibility on which many plan sponsors have been able to rely. It may be desirable to improve protection for pension plan members in the case of plan termination. One option that could be considered is a plan termination insurance scheme with a guarantee corporation operated under federal and provincial auspices. Alternatively, or additionally, pension plans in a deficit position at termination could be given a higher priority call on the assets of the employer.

The Canada and Quebec Pension Plans

In addition to the proposals outlined above for employer-sponsored pension plans and tax-assisted retirement saving, several improvements to the Canada Pension Plan should be considered. Quebec, of course, is responsible for the Quebec Pension Plan, but it is important that the two plans remain very similar.

Two possible reform measures have already been debated extensively and there is a large measure of support for them. These are:

Increased Pensionable Earnings

The current catch-up provision could be amended so that maximum pensionable earnings under the Canada and Quebec Pension Plans are raised to the level of the average industrial wage over three years.

Implementation of the Child-rearing Drop-out Provision

The Government of Canada will vigorously pursue implementation of the child-rearing drop-out provision with the Government of Ontario.

In addition to these proposals, a number of other possible changes to the Canada and Quebec Pension Plans could be considered:

Termination of Survivor Benefits upon Remarriage

The current provision to terminate survivor benefits upon remarriage could be eliminated.

Credit-splitting

CPP protection could be afforded to homemakers and their families by extending the current provision for credit-splitting upon marriage breakdown. Credit-split-

ting can be used to give spouses the full range of personal CPP benefits based on the pension credits accumulated through the efforts of both partners. Credit-splitting could be provided when the younger spouse reaches age 65, when either spouse dies, or when a non-earner spouse (or the lower wage earner in a two-earner couple) becomes disabled. Benefits would then be paid on the basis of the divided credits. Furthermore, credits could be split upon application by either spouse if the couple has been separated for more than three years.

There are a number of other approaches which would build entitlements for spouses — particularly homemakers who are not in the paid work force — based on additional contributions made either by them or on their behalf. The Government of Canada has not, however, seen alternatives which are free of important shortcomings. For example, one suggestion is that mandatory contributions based on half the average wage be paid by the higher earning spouse for the other spouse with no earnings or earnings below that level in order to finance a homemaker pension. The evidence, however, is that most housework is done by women even if they are also full or part-time members of the labour force. Accordingly, clear inequities would arise if similar benefits were not given to those with earned income. Also, the suggestion would more than double contributions to the Canada and Quebec Pension Plans for most single-earner couples. Many would have difficulty making the contributions, particularly as contribution rates rose. If this sort of homemaker protection was offered under the Canada and Quebec Pension Plans on a voluntary basis, the required contributions and potential benefits would be the same. However, in most cases it is likely that the earning spouse would choose not to make the necessary contributions. Thus, many spouses would be left with no more protection than they have now. Only those with a high-income spouse would be likely to benefit.

Post-retirement Survivor Benefits

The current CPP survivor benefits for spouses over age 65 could be replaced by a lifetime continuing pension equal to 60% of the deceased spouse's retirement pension accrued to date (after the credit-splitting). The surviving spouse, whether a contributor or not, would thus receive 80% of the CPP benefits that were coming into the household before the death of the spouse. Combined retirement and survivor pensions could thus exceed the current ceiling of a maximum retirement benefit.

Pre-retirement Survivor Benefits

The current benefit structure for survivors under age 65 should be reviewed. Consideration should be given to replacing it with a two-part benefit consisting of a "bridging benefit" and a lifetime "continuing benefit". The continuing benefit could be the same as for survivors over age 65, that is, 60% of the split pension accrued to date. The bridging benefit could equal the basic Old Age Security pension and be payable to survivors for three years or until age 65, whichever was shorter. Survivors with children could be entitled to receive this benefit for a longer period, for example until the youngest child reached age seven. Survivors could also be allowed to choose to receive the actuarial equivalent of the bridging benefit over ten years or until age 65, whichever came first.

This approach to benefits for surviving spouses under age 65 would reduce the problems resulting from basing entitlement on age, marital status, or presence of children, as is currently done. Such a new benefit formula would ease the major adjustment that must be made immediately following the death of a spouse. It would also be more in keeping with the generally held view that pension credits are family assets. It would take into account the role of spouses as equal partners, the increasing participation of women in the labour force, and the special problems of widowed older persons, especially women, and parents with young children.

On the other hand, this approach to benefits for younger survivors raises the issue of whether both a bridging and a continuing pension are required. Some individuals could have lower benefits under this approach than under the current provisions. For example, in comparison with current benefits, a 30 year-old widow with children would have higher benefits under the new approach while her children were under age seven but a lower continuing benefit thereafter; of course, if she remarried she would lose all benefits under the current provisions.

Disability Benefits

As a final matter, it should be noted that the Government of Canada is already discussing improvements in CPP disability benefits with the provinces. The proposal currently under consideration is to raise the earnings-related portion of the CPP disability benefit from 75% to 100% of a contributor's imputed retirement pension; to raise the flat rate portion of the CPP disability benefit so that it equals the Old Age Security pension (the increase in the flat rate benefit in the QPP would be smaller since the benefit is already two and a half times as large as its CPP counterpart); and to reduce the minimum contributory requirements to contributions in one of the last two years.

Avoiding Serious Disruption of Living Standards

Is There a Need to Expand Mandatory Pension Arrangements?

Earlier in this paper, it was noted that many people are likely to experience significant declines in living standards during retirement even after the current pension system becomes mature. The pension reform proposals described above would go a considerable distance to ensure that benefits from employer plans earned after the date of reform reflected fairly the contributions made — no longer would people lose pension credits because they switch employers, no longer would pensions be allowed to dwindle in value because of inflation, and spouses would receive the fair share that is their due. As well, changes in the Canada and Quebec Pension Plans along the lines of those described above would result in higher pensions for women who are not adequately protected by the current pension system. In short, pension income would increase and would be distributed more fairly; the amount individuals would have to save on their own to maintain living standards would be reduced for many Canadians.

But would the gap be reduced enough so that Canadians, through private arrangements, could avoid serious disruption of their pre-retirement living standards upon retirement? Chart V indicates that there would be substantial improvements flowing from reforms to the employer-sponsored pension system. Nevertheless, considerable numbers of middle-income households could still expect declines in living standards upon retirement. It is estimated that more than one-third would experience at least a 5% decline in living standards, while about one in five could expect at least a 15% decline, and about one in ten at least a 25% decline.

The fundamental question which all Canadians and the Parliamentary Committee must address is whether it is reasonable to expect Canadians to fill these gaps through additional voluntary personal savings, or whether the gaps should be filled in whole or in part by the expansion of mandatory pension arrangements.

There is clearly no consensus among Canadians on this issue. The Governments of Ontario and British Columbia — as well as nine business organizations which issued the "Business Consensus on Pension Reform" in August 1982 — have suggested that no expansion of mandatory pensions is required at this time. On the other hand, the Canadian Labour Congress and the National Action Committee on the Status of Women have called for a significant increase in the size of the Canada and Quebec Pension Plans.

In spite of these numerous and often conflicting views, the Government of Canada is convinced that most Canadians do not want their governments to force them to make pensions and savings arrangements to guarantee 100% maintenance of pre-retirement living standards. While some expansion of mandatory pension arrangements may be needed, an appropriate balance between mandatory programs and voluntary arrangements must be maintained — a balance in which employer-sponsored pension plans and individual savings continue to play an essential role.

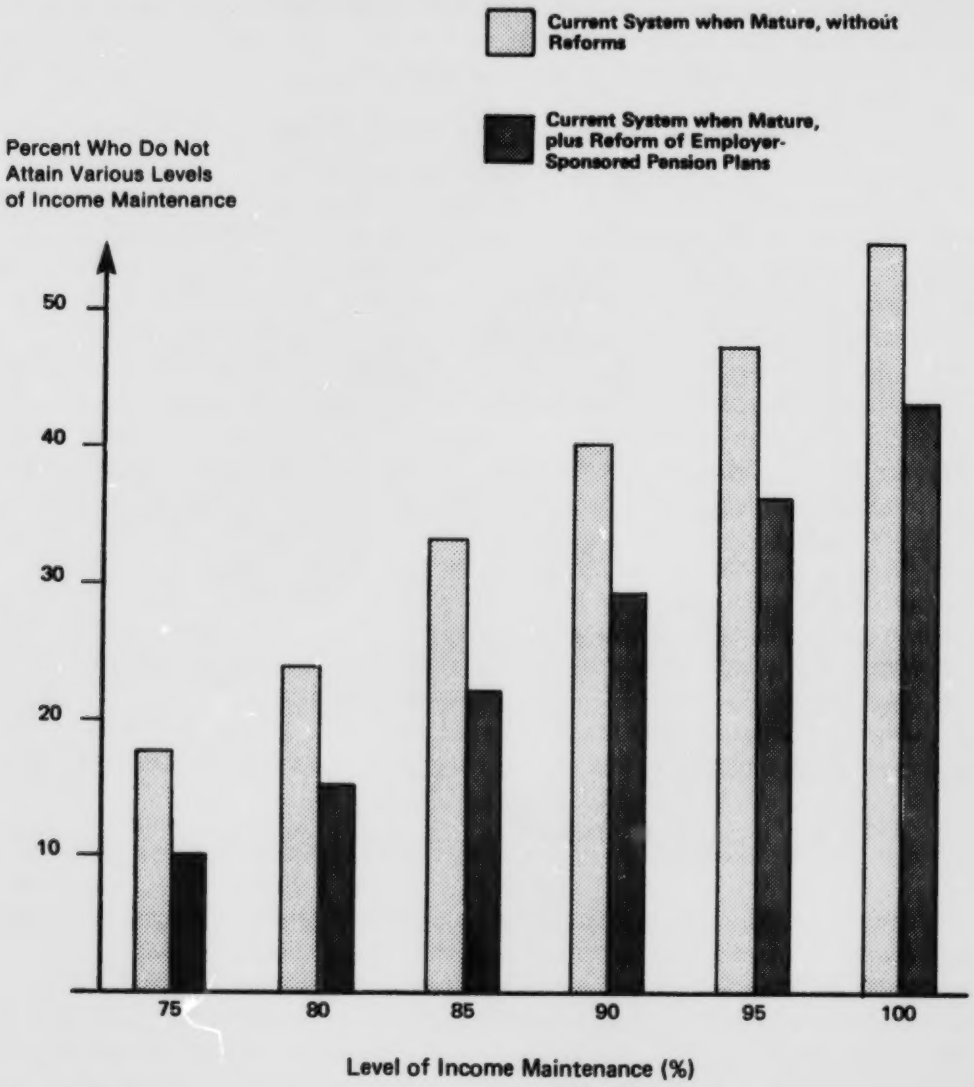
What Size of Expansion of Mandatory Pensions Might be Desirable?

Even if Canadians do decide that they want an expansion of mandatory pensions arrangements, there would be considerable debate over the size of any expansion. As noted above, the Canadian Labour Congress and the National Action Committee on the Status of Women, for instance, have argued that the Canada and Quebec Pension Plans should generate pensions equal to 50% of pre-retirement earnings (they now replace 25%). The Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario proposed a similar-sized expansion, but in the private rather than the public sector. The 1979 report of the Task Force on Retirement Income Policy determined that a pension plan which replaced 40-45% of pre-retirement earnings, with an increase in covered earnings to one and a half times the average industrial wage and with OAS at current relative levels, would generally ensure living standards in retirement that equalled pre-retirement living standards for most Canadians.

Others have proposed expansion of different sizes in various income ranges. The study group of the Government of Quebec, COFIRENTES+, advocated that the

CHART V

Proportions of Middle Income Households[1] Which Do Not Attain Various Levels of Income Maintenance[2]



[1] Middle income refers to the middle 60% of households — those with family earnings (husband plus wife) ranging from about $15,000 to $40,000 in 1982.

[2] Level of income maintenance refers to the ratio of post-retirement to pre-retirement disposable income — employment, investment, pension, and annuity income plus government transfers, plus drawing upon savings less income and payroll taxes, work-related expenses, pension contributions, and saving.

QPP should replace 37.5% of the average industrial wage, with those earning below half the average wage enjoying a 50% replacement rate. In direct contrast, in their submission to the National Pension Conference, the Canadian Life and Health Insurance Association suggested mandatory private sector plans which concentrated increases in coverage only on those between 0.5 and 1.5 times the average industrial wage.

The issue of size and focus of any expansion is the second major question relating to mandatory pension arrangements on which the government would like the views of Canadians and the Parliamentary Committee.

Expansion of Mandatory Pension Arrangements: in the Public or Private Sector?

If it is decided that there should be an expansion of mandatory pension plans, there is the related question of how any expansion should take place — through mandatory employer-sponsored pension plans or through an increase in public pension plans such as the Canada and Quebec Pension Plans.

A number of important questions relate to which route might be followed:

- Should investment funds be held largely by provincial governments or their agencies, as is now the case with the Canada and Quebec Pension Plans, or by the federal government, by private sector investors, or possibly by all these sectors?
- How fast should new benefits become available?
- Who should be the primary targets for any benefit enrichments? Some studies, for example, have suggested that benefit increases be concentrated in the hands of lower wage earners, while others have suggested that the level of covered earnings be increased.

It should be noted that, whatever the route followed, employers and employees who currently have employer-sponsored pension plans would be able to offset an expansion of mandatory plans by integrating it with their existing plans.

Advantages and Disadvantages of a Private Sector Approach

Under a private sector approach, all employers would have to offer, and all employees join, an employer-sponsored pension plan with established minimum standards.

This approach is very attractive from the point of view of channelling savings into productive investment. Funds would be accumulated in a fairly large number of hands in the private sector and there would be an incentive to maximize the rate of return on invested funds. This would lower the risk of poor investments, thus enhancing general economic performance.

However, the approach has a number of important implications. For one thing, new benefits would gradually build up over 30 years or more after expansion unless there were considerable government underwriting of an early benefit phase-in. Public sector involvement might also be required to enable full indexing of benefits.

Uniform pension protection of workers under such an approach would require all ten provinces and the Parliament of Canada to pass identical legislation in their respective jurisdictions.

Advantages and Disadvantages of a Public Sector Approach

A public sector approach could involve an increase in the replacement rate and/or level of covered earnings in the CPP. The Government of Quebec would have to make similar changes in the QPP. Alternatively, a new public pension plan could supplement the Canada and Quebec Pension Plans. Such a plan could cover additional earnings as well as provide more benefits over the range of earnings now covered.

The main criticism levelled at a public sector approach relates to its impact on investments and capital markets. If public plans were partially or fully funded, funds would be concentrated in a few hands and there could be pressure to achieve goals other than the maximum financial rate of return. New financing strategies would have to be developed to deal with these concerns. Alternatively, if a pay-go financing approach were chosen, concerns might arise as to the possibility of depressing savings levels.

Public plans have a number of advantages. They provide retirement benefits which are immediately vested, portable and normally fully indexed to the cost-of-living. An expansion of the public system could be implemented so that workers would receive significant benefits much sooner than the 30 or more years required with private sector expansion. All of this could be done with minimal additional administrative cost.

The public sector approach also offers greater flexibility to incorporate benefits that take into account factors such as the work patterns of women; for instance, the child-rearing drop-out provision in the Canada and Quebec Pension Plans could not be included in employer-sponsored pension plans.

Combining the Private and Public Sector Approaches

In order to overcome the shortcomings of any single approach, it may be possible to combine approaches. For instance, the Canada and Quebec Pension Plans could be expanded on the basis that employers who offered pension plans with benefits at least equivalent to the increased public benefits would be able to opt out of the enlarged part of the public plan. However, governments might then have to be heavily involved in providing special protection to members of opted-out plans, such as full indexing of benefits.

Summary

The Government fully recognizes that at this time there is no consensus on the need to enlarge mandatory pension arrangements, on the size of any expansion, or on its nature. Should benefit guarantees be enlarged, and if so by how much? How much are people willing to pay? Who should receive the higher benefits? How quickly should benefits and contributions increase? How best can pension arrangements be cast to ensure that future generations are not asked to assume an inequitable burden, and thus find the arrangements in their own interest to uphold? Who should operate the plans? In view of the current economic situation, when should expansion be undertaken? These and other questions will be addressed by the Parliamentary Committee in the extensive consultations it will undertake with the Canadian public.

Financing the Canada Pension Plan

A final aspect of pension reform is the financing of the Canada Pension Plan. In the most recent actuarial report on the Canada Pension Plan, it was estimated that over the next 50 years CPP and QPP contribution rates will have to rise to 8-10% of covered earnings, from the present 3.6%, to pay for the benefits currently promised as the number of pensioners increases. At the time the plans were established, this need for higher contributions was clearly foreseen. However, the original designers did not wish to tie the hands of future governments by developing a mechanism to effect the required increases, and left this to future federal-provincial negotiations.

In 1977, the Government of Canada initiated a joint federal-provincial review of CPP financing; the technical phase has now been completed. The federal and provincial governments have concluded that an agreement on a long-term schedule for CPP financing is desirable, but the precise formula which should govern the timing and size of contribution rate increases was left to further consultation and negotiation.

Provincial governments have borrowed over $22 billion from CPP contributors; the Caisse de dépôt et placement du Québec administers the funds of the QPP, now totalling about $8 billion. These funds, plus contributions at the current 3.6% rate, are sufficient to pay benefits for the next 20 years. Subsequently, contribution rates will have to increase to meet benefit obligations.

Although the contribution rate could be left at the current 3.6% level for about 20 years, contribution rate increases prior to that time may be desirable even if they are not essential to pay for current benefits. This would minimize the impact of relatively steep increases at the end of 20 years, and it would avoid forcing provincial governments to refinance the large amounts borrowed from the CPP within a relatively short period of time through increased borrowing in private capital markets or tax increases.

The appropriate schedule of contribution rate increases would be affected by the implementation of changes in the Canada and Quebec Pension Plans resulting from

the current round of pension reform. It also depends on the other pension reforms discussed here, since the level of savings in the economy will be affected by these initiatives. It is therefore necessary that the issues of CPP financing and pension reform be addressed in a co-ordinated manner.

The Government of Canada also recognizes that the approach taken to finance current CPP benefits may not be suitable for the financing of new benefits. It may be more appropriate to accompany benefit increases with special increases in the contribution rate.

The use of any excess funds generated by a contribution rate increase is a crucial question for all Canadians. The Government of Canada firmly believes that these funds must be used for productive investment, be it by the private sector, by provincial governments, or by the Government of Canada.

Chapter 5

The Benefits Of Reform

The pension reform proposals put forward for discussion by the Government of Canada would affect almost all Canadians, whether they are workers, pensioners, employers, or homemakers. Assuming the specific changes to the Canada and Quebec Pension Plans and employer-sponsored pension plans discussed above were fully implemented by all governments, total retirement income from these plans would, in the long run, be 15-20% greater than if the reforms were not implemented, assuming basic benefit levels were not reduced.

Of course, an expansion of mandatory pension arrangements would further increase the total benefits paid, although the precise amount would depend on the size, form and timing of the expansion, if it were undertaken.

The higher benefits produced by a reformed pension system would be distributed more fairly. In particular, more benefits would be directed into the hands of workers who change jobs frequently, particularly young workers and women; survivors and spouses of pension plan contributors; and pensioners who belong to plans that do not adequately protect benefits from inflation. The proposals relating to tax assistance could allow more flexibility in contributions, and could be particularly advantageous for older employees, the self-employed, and workers with fluctuating earnings from employment. The rapid return of maximum pensionable earnings to the target legislated for the Canada and Quebec Pension Plans would also result in higher benefits.

Women, especially, could expect to gain from these changes so that in the future fewer would have to rely so heavily on GIS benefits. Women who belong to employer-sponsored pension plans would benefit particularly from the proposed improvements in pension benefit standards. Inflation protection is clearly important since women earn less during their working years than men and live longer on average. Improved vesting and portability would benefit women since they tend to have greater job mobility than men. The changes in limits on tax-deductible contributions and the introduction of RPAs could greatly facilitate retirement saving by women, given their typical patterns of participation in the labour force.

Female members of money purchase pension plans would benefit from any initiative to equalize monthly benefits of men and women. The proposals to require joint and last survivor annuities, to permit pension credits to be split in case of divorce or separation, and additional flexibility to make contributions to spousal RPAs, would all be of significant benefit to women.

The proposal to split pension credits in the Canada and Quebec Pension Plans would put a higher proportion of retirement benefits into the hands of women. Any

improvements in survivor benefits would also increase the incomes of women, particularly if combined with splitting of pension credits.

In summary, the specific changes suggested to employer-sponsored pension plans, the Canada and Quebec Pension Plans, and the tax treatment of retirement savings, would increase the pension income of those who are treated most unfairly by the pension system now. Women especially would benefit from these changes and from the recognition given by the proposed reforms to the contribution spouses make in accumulating pension credits. Expansion of mandatory pension arrangements would most help those currently who are not covered by employer-sponsored pension plans.

Chapter 6

The Costs Of Reform

The benefits that ultimately come out of a pension system are directly related to the contributions or taxes that go into it. The improvements proposed would undoubtedly result in higher costs, both for employer-sponsored pension plans and the Canada and Quebec Pension Plans.

A discussion of costs is necessarily complicated by the wide variety of interconnected proposals being put forward for discussion. To facilitate the consultative process and to ensure that it is as informed and constructive as possible, the government has endeavoured to outline specific and detailed proposals. This should enable pension plan sponsors and members, CPP and QPP contributors and beneficiaries, and the general public to assess the impact of the proposals, particularly on costs, taking into account their own individual circumstances. The major exception is the issue of expansion of mandatory pension arrangements, where detailed proposals must await the outcome of wider-ranging discussion and consultation.

In this context, the discussion of the costs of the reform proposals will focus on three main groups of proposals: those related to employer-sponsored pension plans, those related to the Canada and Quebec Pension Plans (child rearing drop-out, credit-splitting, survivors, and disability), and expansion of mandatory pensions more generally. In turn, costs will be examined from three basic perspectives — that of employers whose concern is typically over costs as a percentage of payroll, that of employees whose concern is over how much take-home pay would be reduced, and finally the concern over total pension costs in relation to the economy.

Cost Increases as a Percentage of Payroll

Specific Proposals for the Canada and Quebec Pension Plans

The long run contribution rate of the Canada and Quebec Pension Plans must increase from the current 3.6% rate to the 8-10% range over the next 40 to 50 years to pay for benefits now promised by the plan. On top of this, the specific proposals outlined above are expected to add about 1.3% to the long run contribution rate, the largest component of which is the possible change in the survivors' benefits, amounting to some 0.7%. This would bring the long-term contribution rate into the 9 to 11% range. This 1.3% increase in the long run contribution rate represents an increase of about 0.7% of aggregate employment income in the economy. The increase in contributions would be divided equally between employer and employee, as in the past.

Proposals Related to Employer-sponsored Pension Plans

The proposals outlined above would typically result in cost increases for employer-sponsored pension plans. Since there are almost 15,000 such plans and they

are highly diverse, it is not possible to provide estimated cost impacts in all cases. For example, plans differ in their basic benefit formulas and contributory status, in the nature of specific benefits such as survivor benefits and unreduced early retirement benefits, as well as in the age, sex, income, and turnover characteristics of the covered employees. Furthermore, plan sponsors differ in their funding strategies, and actuarial methods and assumptions.

In addition, some plan sponsors have financed ad hoc inflation improvements outside the pension plan from general corporate cash flow, while others have financed such increases from within the plan. Still others have made virtually no adjustments to pensions in pay to take account of inflation. Since a major portion of the cost increases due to the reform proposals stem from better inflation protection, the increases faced by a plan sponsor will clearly depend on how much inflation protection is already being provided.

It should be emphasized, therefore, that estimates of costs and cost increases might not be applicable to any particular pension plan.

Nevertheless, an attempt has been made to provide a systematic analysis of the long-term costs of the reform proposals after any transitional period. Employer-sponsored pension plans have been divided into seven basic groups and within each group an average or typical plan has been identified, using detailed data covering the approximately 15,000 plans that existed in 1980. For each of the seven representative pension plans, several sets of costs were estimated. An appendix provides further details on the figures to be presented below.

First, two sets of costs for each type of pension plan were estimated according to the current terms and conditions — one assuming that the pension benefits were being improved each year on an ad hoc basis to provide a partial degree of inflation protection, and one where no ad hoc increases were being provided. Combined employer and employee costs, expressed as a percentage of payroll, are shown in Table II.A.

Table II.A
Current Long Run Costs of Pension Plans

Pension Plan Type	No Ad Hoc Indexing	Partial Ad Hoc Indexing
Money Purchase	7.3	7.3
Private Sector Defined Benefit:		
• Flat Benefit	2.2	3.3
• Career Average	5.1	7.4
• Final or Best Average		
Contributory	7.2	7.8
Non-Contributory	5.0	5.5
Public Sector Defined Benefit:		
• Not Fully Indexed	8.8	9.6
• Fully Indexed	11.5	11.5

Estimates were subsequently made of the costs associated with implementing the reform proposals described in Chapter 4. The changes in costs attributable to the reform proposals are thus the estimated long run post-reform costs less the current long run costs shown above, assuming either that the plan provides no ad hoc indexing or a partial degree of inflation protection. These are shown in Table II.B.

Table II.B
Increases in Long Run Pension Plan Costs Due to Reform Proposals

Pension Plan Type	Post-Reform Costs	Increases Assuming: No Ad Hoc Indexing Currently[1]	Increases Assuming: Partial Ad Hoc Indexing Currently[2]
Money Purchase	7.8	0.5	0.5
Private Sector Defined Benefit:			
• Flat Benefit	3.8	1.6	0.5
• Career Average	8.3	3.2	0.9
• Final or Best Average			
Contributory	9.4	2.2	1.6
Non-Contributory	7.0	2.0	1.5
Public Sector Defined Benefit:			
• Not Fully Indexed	11.4	2.6	1.8
• Fully Indexed	12.7	1.2	1.2

Notes: 1. The figures in this column equal those in column 1 minus those in column 1 of Table II.A.
2. The figures in this column equal those in column 1 minus those in column 2 of Table II.A.

While the range of cost increases for employer-sponsored pensions in practice will be wider than indicated in the above table, given the great diversity of plans in existence, the range for typical plans would be about 0.5% to 3.2% of payroll for private sector plans and about 1.2% to 2.6% for public sector plans. The increase in total costs of all employer-sponsored pension plans might be in the order of 1.5-2.5% of covered payroll. As might be expected, the potential increases in costs due to the pension reform proposals are less in cases where ad hoc adjustments are being made for inflation.

A third set of hypothetical cost increases was also estimated where it was assumed that no improvements are made to current pension plans. However, it was assumed that the inflation rate had been brought down to zero. The purpose of this set of cost estimates was to assess the extent to which current pension plans are dependent upon continuing high rates of inflation for their viability.

Table II.C shows that the cost increases that would result solely from reducing the rate of inflation to zero are significant. In fact, the long run increases in plan costs that would result from lowering the inflation rate to zero are generally greater than the costs of the reform measures, assuming that some inflation continues. For example, the figures in the second column of Table II.C indicate cost increases ranging from 2.0% to 3.9% in the private sector and 1.7% to 4.4% in the public sector if there were no reform but inflation were reduced to zero. These figures are higher than the corresponding cost increases shown in the third column; excluding money purchase pension plans, the estimates of the costs of the reform proposals, assuming some continuing inflation, are all lower at 1.6% to 3.2% in the private sector and 1.2% to 2.6% in the public sector.

Table II.C

Long Run Pension Plan Costs Based on the Assumption of No Reform and No Inflation, and Comparisons with Pre-and Post-Reform Costs Assuming some Continuing Inflation

Pension Plan Type	Long Run Costs Assuming No Reform and No Inflation	Increases in Long Run Costs Assuming No Reform No Inflation and No Ad Hoc Indexing[1]	Costs of Reform Assuming No Ad Hoc Indexing Pre-Reform[2]
Money Purchase	7.3	0.0	0.5
Private Sector Defined Benefit:			
• Flat Benefit	4.2	2.0	1.6
• Career Average	9.0	3.9	3.2
• Final or Best Average			
Contributory	10.6	3.4	2.2
Non-Contributory	7.5	2.5	2.0
Public Sector Defined Benefit:			
• Not Fully Indexed	13.2	4.4	2.6
• Fully Indexed	13.2	1.7	1.2

Notes: 1. The figures in this column equal those in column 1 minus those in column 1 of Table II.A.
2. The figures in this column equal those in column 1 minus those in column 2 of Table II.A.

These results indicate that many plan sponsors are now benefitting from windfalls as a result of high rates of inflation. Interest rates and yields on pension funds have increased with the high levels of inflation and, because pension benefits are not indexed, the actual cost of providing these benefits has been reduced. In many cases, these windfalls may have been passed on to active plan members in the form of higher unit benefits, and, as a result, some employees with long service may be retiring with more disposable income immediately after retirement than before. At the same time, the real value of pensions for retired plan members has been seriously eroded. As the inflation rate falls and interest rates fall with it, the cost of providing

unindexed benefits will rise. If pension plans were to provide a degree of inflation protection, the value of the contributions made by and on behalf of prospective retirees would not be significantly affected by the level of inflation. Consequently, pension costs could no longer be underwritten by the excess interest which plans earn in an inflationary period.

In considering the effects of the reform proposals on costs, it is important to distinguish costs from pension plan contributions. These cost estimates do not necessarily give a good estimate of the effect on employers' cash flow in the short run, i.e. the contributions they would have to make. Plan sponsors have a considerable degree of flexibility in the way their year to year contributions can be set to meet a given pension plan cost. They also have substantial discretion in the speed with which they can amortize any unfunded liabilities. This degree of flexibility would be circumscribed under the reforms proposed. Employers who have been using gains from excess interest earnings on the fund to reduce their current contributions would find this source of funds closed off.

It should finally be noted, as mentioned in Chapter 4 above, that a number of ways are open to employers and employees to respond to pension cost increases. For example, employers could absorb the costs, pass them on in the form of higher prices, lower rates of wage and salary increase, or the levels of the basic unit benefits in the plan could be reduced for pensionable service after the implementation of reforms. The cost estimates presented above assume no reduction in benefit levels.

Cost Increases as a Reduction in Take-Home Pay

The costs of pension reform proposals can also be looked at from the point of view of the average employee. Table III shows that, in 1982, a typical private sector employee with average wages of $20,000 pays $676 in contributions if he or she is covered by a contributory employer-sponsored pension plan integrated with the CPP or QPP. If the employee continued to pay the same share of pension costs as in 1982, the reforms outlined above would reduce take-home pay by a further $136 per year. The average worker would contribute $879 per year after reforms were implemented instead of $676 per year.

The table also shows that for a typical employee in the public sector with an average wage of $20,000, current pension costs are about $1,076 per year for the employer-sponsored plan at the moment. Costs of employer plans in the public sector are usually split between employer and employee, so that the typical employee would face an additional reduction in take-home pay of about $108 per year. The average public sector worker would contribute $1,237 per year after reforms were implemented.

A self-employed individual or an employee not covered by an employer-sponsored pension plan would face increases only in CPP and QPP contributions.

In the long run the specific changes to the Canada and Quebec Pension Plans discussed above would cost an additional 1.3% of covered earnings; employees would

contribute half of this increase. Therefore, for typical workers with earnings of $20,000 per year, this would mean an additional reduction in take-home pay of about $78 and $156 per year for employees and the self-employed respectively. In addition to any reduction in take-home pay due to reform of employer-sponsored plans and the specific CPP changes discussed above, the existing benefit structure will require additional contributions of some $500 over and above current contributions of $324 per year.

When these costs are added up, as in Table III, the specific proposals discussed in Chapter 4 would lead to a reduction in take-home pay of some $214 and $186 for a typical employee in the private sector and the public sector respectively. Cost increases for someone who was self-employed with similar earnings would be $156. Additional costs would arise in the long run due to maturation of the Canada and Quebec Pension Plans.

Table III

Reduction in Take-Home Pay in the Long Run for a Worker at the Average Industrial Wage

	Typical Integrated Contributory Employer-Sponsored Pension Plan	CPP or QPP*	Total
Private Sector			
Current Contributions	676	324	1000
Post-Reform Contributions	879	441	1320
Increase in Contributions	203	117	320
Reduction in Take-Home Pay	136	78	214
Public Sector			
Current Contributions	1076	324	1400
Post-Reform Contributions	1237	441	1678
Increase in Contributions	161	117	278
Reduction in Take-Home Pay	108	78	186

*Does not include an additional $500 increase that will be required over the next 40-50 years to pay for current benefits. Assumes increases in CPP/QPP contributions are not offset by reductions in contributions to employer plans.

Impact on the Economy

In addition to the direct impact of pension reform on individual employees and employers, pension reform would also have an impact on overall economic performance. If the proposals stipulating higher minimum standards for employer-sponsored pension plans had already been implemented for some time, it is estimated that the increase in combined employer and employee contributions would have been some $2 billion in 1982, assuming no reduction in basic benefits. This in turn represents about an extra 1% of total labour income in the economy being devoted to pensions.

While this is a substantial sum, it should be put in perspective with overall savings and labour costs. Contributions to employer-sponsored pension plans will be about $10 billion in 1982, with a further $4 billion contributed to RRSPs and about $5 billion to the Canada and Quebec Pension Plans. Gross investment in the economy is in the order of $75 billion per year and total labour income in the economy is about $200 billion. In this context, the impact of pension reform on inflation, unemployment, capital markets and Canada's competitive position in world markets should be manageable. Moreover, in the best of circumstances, it would be some time before pension reform initiatives could be implemented fully, given the time required for consultation, negotiation, legislation and plan adjustment. If the economy were still performing poorly at that time, it would be possible to lengthen the phase-in for implementation of any reforms. Therefore, any impact of pension reform on the recovery of the economy can be largely avoided.

The increase in contributions also affects government revenues because the contributions are tax-deductible and additional benefits are taxable. It is estimated that if reform proposals had already been implemented, revenues of the federal and provincial governments would have been some $450 million lower in 1982 than without reform as a result of the $2 billion in extra contributions.

In the long run, the 1.3% increase in the contribution rate to the Canada and Quebec Pension Plans due to the specific proposals would raise overall contribution rates to the 9-11% range. This 1.3% increase represents about 0.7% of total labour income in the economy. Thus, in the long run, the combined increase in costs of the Canada and Quebec Pension Plans and employer-sponsored pension plans is estimated to be an additional 1.7% of labour income. The impact on the economy would depend on many factors including, among others, the speed at which contribution rates were increased, the impact on the level of savings in the economy, and the effects on capital markets.

Expansion of Mandatory Pension Arrangements

An unresolved issue is the size and nature of any expansion of mandatory pension arrangements. Of course, the cost of any such expansion would vary with its size and timing. Clearly the cost increases must be carefully considered in light of current economic constraints and the contribution rate increases that will be required to pay for current benefits in the Canada and Quebec Pension Plans.

It is most likely that expansion in either the public or private sector would be integrated with the reformed employer-sponsored pension plans. The result for those now covered by such integrated plans would be little or no change in overall costs. Larger mandatory pension arrangements would mainly raise the costs for those who are not covered by employer-sponsored pension plans now. These costs could be phased-in gradually.

In addition to the direct impact on employees and employers, an expansion of mandatory pension arrangements could have significant effects on the overall

economy. Again depending upon the size, nature, and timing of an expansion, there could be important changes in the levels of saving, consumption, investment and economic growth. Precise effects depend upon whether costs are absorbed by employers, passed on to consumers, or absorbed by employees in the form of lower cash income. These effects would also depend on how employees and others adjust their saving and spending in view of enhanced pension benefits.

Benefits in an expanded mandatory pension plan could also be structured to vary over time in accordance with factors such as prices, average wages, overall levels of economic activity, or fluctuations in the age structure of the population. This could be done in such a way that it would reduce undue strains on the economy.

Enlarged mandatory arrangements could also result in fundamental changes in the ways savings accumulated to fund enlarged pension benefits are channelled into productive investment. These changes could have repercussions throughout the economy, since savings and investment decisions lie at the heart of economic performance. The size and composition of Canada's capital markets could be altered considerably. For instance, an expansion of public plans would likely displace a portion of private and public employer-sponsored pension plans. This could change where funds are initially accumulated and in turn could alter the use to which the funds would be put. As well, the degree of funding of expanded mandatory plans could affect the availability of investment capital.

These changes in savings could affect economic performance either positively or negatively. The unemployment rate, for example, could decrease if the additional savings lead to an equally large increase in investment. On the other hand, the inflation rate might increase, but probably not by much, if the additional contributions required were passed on to the consumer through higher prices. In looking at the possibilities for expansion of mandatory pension arrangements, the potential impact on the flow of capital will have to be carefully considered.

Conclusion

Pension reform involves the possibility of significant cost increases. In the case of employer plans, costs for the plan sponsors and employees will be quite varied, given the diversity of pension plans and individual circumstances. On average, reform of the employer-sponsored pension system could involve cost increases of about 1.5-2.5% of covered payroll. This would in turn amount to about 1% of total labour income in the economy. As for the Canada and Quebec Pension Plans, the proposals for reform discussed above would add costs of another 0.7% of total labour income in the long run, over and above the cost increases already required to finance current benefits as the plans mature.

Costs and the economic consequences of an expansion of mandatory arrangements would of course depend on the size and nature of any expansion. Specific analysis and conclusions must await further consultation and discussion.

The pace at which cost increases would have to be absorbed would depend on the specific method utilized to phase-in reform. No costs would arise in the short run because of the time required to implement reforms. Further, consideration could be given to phasing-in any cost increases if required by the economic circumstances at the time.

Chapter 7

The Path To Reform

Shortcomings in the Canadian retirement income system have received considerable study during the last several years. A large measure of agreement on the nature of the problems has emerged but there is still a lack of consensus on appropriate solutions. Many questions remain to be answered. In part, this has arisen because of the generality of the public debate; insufficient attention has been given to the impact of specific proposals on specific pension plans. To give an example, many people support an excess interest approach to inflation protection in employer-sponsored pension plans but few have considered the precise nature of the trade-offs with regard to the protection of the plan member's benefits, the investment risk to the plan sponsor, and the cost of the plan. The proposal discussed in this paper, as was noted, results in specific trade-offs in each employer-sponsored pension plan. It is only through the detailed analyses of a great variety of plans that a final judgement can be made regarding the appropriateness, not only of the specific proposal, but of the basic excess interest approach itself.

A major drawback of the pension reform process to date has been this lack of concrete discussion. To remedy this, the Government of Canada has undertaken to put forward a number of specific proposals for reform of the retirement income system. Much is at stake for millions of individual Canadians, for thousands of employers in the public and private sectors, and for the health of the economy as a whole.

In order to obtain the views of the public at large and all interested parties — business, labour, women's groups, and others — on the proposals for pension reform put forward in this paper, the Government will ask the House of Commons to establish a Committee, comprised of members from all parties, to hold hearings throughout Canada. This Committee will be asked to report its findings and recommendations by December 31, 1983, on the reforms the Government of Canada should pursue.

Discussions and negotiations will be pursued with the provinces so that agreement can be reached on the required reforms. These discussions will be followed, if there is general agreement among governments, by legislation of uniform requirements for employer-sponsored pension plans. As well, there could be changes in the Income Tax Act, in legislation for public sector pension plans, in labour codes, in family law, in the Canada and Quebec Pension Plans, and in income-tested programs. The process of passing the appropriate legislation by all governments will, in itself, take a considerable period of time.

A major concern of the Government of Canada is that new rules affecting employer-sponsored pension plans could require substantial changes in the design and administration of most plans. Any expansion of mandatory pension arrangements, whether in the public or private sector, would also require adjustments in

these plans. Such changes would impose a burden on plan sponsors. Therefore, reforms will be implemented in a way that gives employer-sponsored pension plans sufficient time to adjust.

Before the effects on either benefits or costs are felt, the process of consultation, negotiation, legislation and implementation must be completed. This will take time. While the path to reform is of necessity both long and complex, the government believes the first concrete step should be taken now. The government invites provincial governments, business, labour and other interested parties to work together so that all Canadians may look to the future with increased confidence that they will find security, dignity and fulfillment in retirement.

Chapter 8

Summary And Conclusions

Over the last half-century, Canadians have achieved substantial progress in improving their retirement income system. Employer-sponsored pension plans, tax-assisted retirement saving, the Old Age Security pension, Canada and Quebec Pension Plans, Guaranteed Income Supplement and provincial old age supplements already assure many Canadians a full measure of income security in their retirement years.

Nonetheless, inadequate incomes are too common, particularly among single elderly women. Employer-sponsored pension plans are not available to enough Canadians, and those who do participate in these plans often receive little pension income because poor vesting and a lack of portability hinder pension credit accumulation. Furthermore, inflation erodes the value of benefits of many employer-sponsored pension plans. Thus, despite the great advances made to date, many ordinary Canadians, women in particular, will continue to face a significant decline in their standard of living when they retire.

Recognizing these problems, the Government of Canada has identified three principles as the basis for improvements to the retirement income system:

- Elderly Canadians should be guaranteed a reasonable minimum level of income.
- The opportunities and arrangements available to Canadians to provide for their retirement should be fair.
- Canadians should be able to avoid serious disruption of their pre-retirement living standards upon retirement.

The pension system should have flexibility and room for individual initiative. However, if individuals are to have a reasonable chance to build sufficient retirement income, the pension system should respect the three basic principles. This will require concerted action by business, labour and the federal and provincial governments. Employer-sponsored pension plans require strengthening. Governments, in turn, must ultimately be responsible for assuring programs that provide a minimum guaranteed income for all elderly Canadians and adequate mandatory pension plans. As well, because the arrangements by which people save for retirement are complex and heavily dependent on their treatment by the income tax system, governments must ensure that all Canadians are accorded opportunities to provide for their own retirement and that benefits fairly reflect their efforts.

In order to attain these objectives, the Government of Canada intends to ask Parliament to establish a Committee to consult with the general public, business, labour, women's groups and other interested parties on the proposals for pension reform described in this paper. Following receipt of the Committee's report, the Government will enter into negotiations with the provincial governments. This will, in

turn, lead to changes in the pension benefits standards acts, in the Income Tax Act and in other laws affecting the retirement income system.

Employer-sponsored Pension Plans and the Income Tax Act

To start this process the Government of Canada is asking the public to consider the following changes in employer-sponsored pension plans and private saving arrangements:

1. Requiring a minimum degree of inflation protection, so that pension benefits would be increased each year by at least a prescribed amount. The excess interest approach with adjustments based on the five-year average yield on long-term Government of Canada bonds minus 3.5% merits careful consideration. Benefits earned to date, including those currently in pay, could be adjusted by at least the five-year average yield minus 7%.

2. Vesting of contributions after two years, with employers paying for at least half the benefit and with accrued interest on employee contributions at least at the five-year average yield on long-term Government of Canada bonds.

3. The introduction of Registered Pension Accounts which would permit employer contributions on behalf of employees, while reserving funds for use only in retirement. RPAs would enhance portability throughout the entire pension system.

4. Improved portability of vested pensions by transfers among employer-sponsored plans, transfers to RPAs or election of deferred inflation-protected pension benefits by employees who change employers prior to retirement.

5. Fairer, more flexible, and more comprehensive tax treatment of retirement savings plans to provide:

   - greater uniformity in the treatment of contributions to defined benefit and money purchase pension plans, deferred profit-sharing plans, and RPAs;
   - improved flexibility in contributions to account for different career patterns;
   - greater equity among Canadians with respect to access to tax-assisted retirement savings.

   A more detailed discussion paper will provide the basis for consultations on these tax system changes.

6. Improved treatment of spouses by:

   - payment of retirement pensions on a joint-survivor basis; benefits to the survivor would equal at least 60% of initial benefits;
   - allowing the division of pension credits on divorce or separation;
   - allowing access to the full value of accumulated credits for a survivor whose spouse dies before retirement;
   - prohibiting termination of survivor benefits upon remarriage.

7. Prohibition of discrimination among plan members and compulsory plan membership for all employees where a plan exists.

8. Improved accountability through full annual disclosure to employees and their spouses of the status of pension funds and individual contributions and accrued benefits.

9. Greater fairness in money purchase plans by prohibiting differentiation in benefit calculations solely on the basis of sex.

10. Improved protection in case of plan termination.

Improving Guaranteed Minimum Incomes

Changes are also required in retirement income provided by governments. An initiative in this area would be an increase in benefits for those single elderly living with insufficient income as soon as resources permit. Such increases are considered by the government to be one of the priorities in pension reform.

The Canada and Quebec Pension Plans

Beyond this, the Government of Canada believes that consideration should be given to making improvements in the Canada Pension Plan and encourages the Government of Quebec to make similar improvements to the Quebec Pension Plan, wherever it has not already done so. Proposals which have already received some attention include:

1. An increase in benefits and contributions by virtue of an increase in maximum pensionable earnings to the level of the average industrial wage, phased in over three years.

2. Ratification of the provision which would prevent women who drop out of the labour force to raise children under age seven from losing CPP benefits when they retire. The Government of Ontario so far has blocked implementation of this provision.

Other proposals which are being put forward for consideration and debate include:

1. No termination of survivor benefits upon remarriage.

2. Extension of current credit-splitting arrangements to reflect the fact that both spouses contribute to and jointly own benefits, by:

   - making disability benefits payable to either spouse upon disability;
   - providing immediate death benefits on behalf of either spouse;
   - providing a split of potential benefits in case of three years of separation;
   - providing separate pension benefits when the younger spouse reaches 65.

3. An enhanced package of post-retirement survivor benefits including:
    - a lifetime pension for those over age 65 of 60% of benefits earned at the time of a spouse's death (after credit-splitting);
    - removal of the current limit on combined retirement and survivor pensions.

4. As well, consideration should be given to replacing survivor benefits for those under age 65 with a two-part structure incorporating both a bridging benefit and a lifetime continuing benefit.

Improvements in disability benefits in the Canada Pension Plan — to increase the flat rate benefit to the level of OAS and to increase the maximum earnings-related benefit to the level of maximum retirement earnings — are already being discussed with the provinces.

In order to finance current CPP benefits, contribution rates will have to rise to 8-10% of covered earnings over the next 50 years. The current CPP fund, with contributions at today's levels, would be adequate for some 20 years but, to avoid abrupt changes at that time, earlier but more gradual increases may be considered desirable. As well, it may be desirable to finance the improvements proposed above out of special increases in contribution rates. The relationship between the future CPP contribution rate, benefit improvements and the possibility of expansion of mandatory pensions means that CPP contribution rate changes should be considered in a co-ordinated way with other aspects of pension reform.

It should be noted that changes to the Canada Pension Plan can only be made upon approval by the federal government and two-thirds of the provinces having at least two-thirds of Canada's population.

Expansion of Mandatory Pension Arrangements

The reforms described above address many of the current problems in our retirement income system, but alone they may not be adequate to enable all Canadians to avoid serious declines in their living standards upon retirement. Canadians not covered by employer-sponsored plans would benefit only from changes to public plans and to the income-tax provisions dealing with personal retirement savings. Even among members of employer-sponsored plans, adequate retirement income might not be assured unless some minimum level of benefits were stipulated by law. A major unanswered question is whether a higher level of income protection should be guaranteed to Canadians. If so, how large should mandatory pension arrangements be? Should employers be required to offer a minimum level of pension? Would larger public sector plans be preferable? Or should there be some combination of the two? If large pools of capital accumulate, how should these be invested? Should we aim to increase benefits in the very near future or should we adopt measures which take longer to phase in?

The Government of Canada believes that whether or not an expansion of mandatory pension plans is needed, an appropriate balance between mandatory programs and voluntary arrangements must be maintained. Any increase should still leave considerable room for employer-sponsored pension plans and private savings — sources which should continue to play an essential role in the provision of retirement income.

Conclusion

The proposed improvements in the retirement income system would entail substantial cost increases. In aggregate, the specific changes suggested could cost up to 1.7% of economy-wide labour income in the long run; expansion of mandatory pension arrangements would result in additional costs.

This is not inexpensive, particularly in current economic circumstances. However, time will be required to put changes in place so reform should not detract from the economic recovery program launched in the June 1982 budget. Indeed, if it proves necessary, pension reform initiatives could be phased-in.

It is proposed that a Parliamentary Committee undertake wide public consultations on the issues surrounding pension reform and report its findings and recommendations to Parliament by the end of 1983.

The reform of the retirement income system concerns all Canadians. It will significantly shape the nature of Canadian society for years to come. For these reasons, the Government of Canada hopes that everyone will carefully consider its proposals for better pensions for Canadians.

Appendix

SUMMARY TABLE ON LONG RUN COSTS OF REPRESENTATIVE EMPLOYER-SPONSORED PENSION PLANS[1]

	Private Sector Plans					Public Sector Plans	
	Money Purchase[2]	Flat Benefit	Career Average	Final or Best Average		Not Fully Indexed	Fully Indexed
				Contrib.	Non-Contrib.		
A. Background Data[3]							
1. Number of Plans	5,887	1,243	4,299	1,132	944	661	29
2. Members (thousands)	211.5	956.6	545.4	424.8	311.2	1,028.9	941.0
3. Members (as a percent of all plan members)	4.7	21.4	12.2	9.5	7.0	23.0	21.0
4. Typical Unit Benefit Rate	n.a.	$12.50	1.80%	1.85%	1.41%	2.00%	2.00%
5. Nominal Employee Contribution Rate[4]	5.0	nil	5.0	5.0	nil	6.4	7.5
6. Average Employee Contribution Rate[5]	3.9	nil	3.9	3.9	nil	5.3	6.4
B. Long Run Cost[6]							
1. Current Cost, No Ad Hoc Inflation Adjustments	7.3	2.2	5.1	7.2	5.0	8.8	11.5
2. Current Cost, Representative Ad Hoc Inflation Adjustments[7]	7.3	3.3	7.4	7.8	5.5	9.6	11.5
3. Cost After Reforms	7.8	3.8	8.3	9.4	7.0	11.4	12.7
C. Long Run Cost Without Reforms but Assuming Zero Rate of Inflation[8]	7.3	4.2	9.0	10.6	7.5	13.2	13.2
D. Increase in Long Run Cost							
1. Reform, Assuming No Ad Hoc Adjustments (line B.3 – line B.1)	0.5	1.6	3.2	2.2	2.0	2.6	1.2
2. Reform, Assuming Representative Ad Hoc Adjustments (line B.3 – line B.2)	0.5	0.5	0.9	1.6	1.5	1.8	1.2
3. No Reform but Zero Inflation (line C – line B.1)	0.0	2.0	3.9	3.4	2.5	4.4	1.7
4. No Reform but Zero Inflation compared to Cost After Reform (line C – line B.3)	–0.5	0.4	0.7	1.2	0.5	1.8	0.5

Notes to Summary Cost Table

(1) Not included are 391 composite, level percent of earnings, and other types of plans covering 56,000 employees (1.2% of all plan members).

(2) Includes 283 public sector money purchase pension plans covering 19,800 employees in the group of not fully indexed public sector plans. Most money purchase plans involve employer contributions that match employee contributions.

(3) From Statistics Canada, unpublished tabulations of microdata file on pension plans in 1980.

(4) As a percent of pay, ignoring integration with the CPP/QPP.

(5) As a percent of pay, after adjusting for CPP/QPP integration.

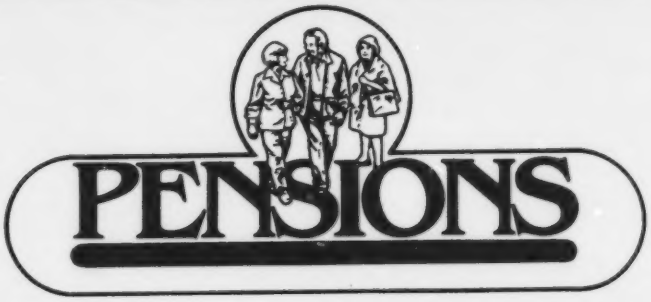
(6) Combined employer and employee costs (line A.6) as a percent of covered payroll.

(7) It is further assumed that the ad hoc adjustments are fully pre-funded, or equivalently have been made regularly for a number of years on a permanent basis.

(8) It is also assumed that interest on employee contributions is lowered from 4% to 2.5%.

Cost data are derived from the pension plan simulation model described in Annex IV of *The Retirement Income System in Canada: Problems and Alternative Policies for Reform,* by the Federal Task Force on Retirement Income Policy, Ottawa, 1979. The proposed compulsory participation at age 25 has not been included; it would increase covered payroll considerably and lower average costs as a percentage of covered payroll slightly, thus giving increased total dollar costs. The ultimate "guide rate" assumption for indexing purposes is one percentage point below the return assumed on the pension fund. Other assumptions include a one and one-half percentage point difference between the rates of return on the fund and average wage growth.

De meilleures pensions pour les Canadiens



On peut se procurer des exemplaires de cette publication en s'adressant:

Direction des affaires publiques
Santé nationale et Bien-être social Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0K9

ou

Centre de distribution
Ministère des Finances
Ottawa (Ontario) K1A 0G5

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1982

N° de cat. CP 45-28/1982E

ISBN 0-662-52051-3

Gouvernement du Canada

Government of Canada

AVANT-PROPOS

Devant le souci exprimé par beaucoup de Canadiens qui se demandent si l'appareil de revenu de retraite est suffisant et juste, le Gouvernement du Canada soumet au débat un certain nombre de propositions en vue de la réforme du système. Ces propositions seront transmises à un comité parlementaire qui s'inspirera, au moment de formuler ses recommandations, du point de vue qu'auront eu la possibilité de faire connaître dans ce cadre les intéressés et le grand public.

Le gouvernement invite tous les Canadiens et toutes les Canadiennes à examiner les mesures proposées, et à dire les moyens qui selon eux permettraient de les améliorer. Ce n'est que grâce à une discussion publique de ce genre qu'il pourra être tenu compte de l'entière diversité des circonstances, et que l'opportunité de ces mesures pourra être bien évaluée.

Le gouvernement s'est fixé comme priorité de redonner à l'économie canadienne toute sa vigueur. Certains prétendent que la réforme des pensions devrait être repoussée jusqu'à ce que la relance économique soit bien engagée. Ces gens sont d'avis que la confiance dans l'économie se détériorerait si l'incertitude liée au coût accru des rentes venait s'ajouter aux problèmes qu'entraîne un climat économique déjà mauvais.

Est-il nécessaire de souligner, après l'institution du programme des «6 et 5», que le Gouvernement du Canada est profondément conscient de la gravité de la conjoncture actuelle et qu'il voit parfaitement le besoin de comprimer les coûts. En raison toutefois du temps que demanderont la concertation, les négociations, l'adoption de la loi et la mise en oeuvre des révisions, la réforme des pensions sera nécessairement un long processus, si bien que les coûts qui en résulteront ne se feront pas sentir dans l'immédiat et qu'ils n'entraveront pas le programme de redressement économique. Par ailleurs, le moment serait tout indiqué pour parler de réforme des pensions si l'on se réfère au point de vue contraire voulant que c'est seulement quand les temps sont durs qu'on s'attache suffisamment à l'important équilibre à établir entre les différents objectifs visés et surtout au coût des mesures de réforme qui pourront être adoptées.

Dans la déclaration sur l'économie qu'il a faite en octobre, le ministre des Finances énonce différents principes élémentaires de gestion économique qui s'appliquent directement à la réforme des pensions, à savoir que:

- le gouvernement doit continuer d'assumer sa responsabilité en matière fiscale,
- les victimes de la récession ne doivent pas être délaissées,
- le secteur privé doit continuer d'être le premier agent de la croissance,
- la concertation doit être vaste et aussi authentique que possible pour que la révision s'effectue et que les lignes d'action officielles s'améliorent.

Le Gouvernement du Canada croit que, guidée par ces principes et menée dans une volonté de coopération de la part des différents secteurs intéressés, l'étude sur la

réforme des pensions devrait maintenant se centrer sur les propositions très nettes qui sont exposées.

Le Gouvernement du Canada invite donc les gouvernements des provinces, les milieux d'affaires, les syndicats, les groupes féminins et les autres intéressés à faire leur part pour arriver à s'entendre sur une question capitale afin que les Canadiens et les Canadiennes puissent envisager l'avenir avec plus de confiance en sachant qu'ils seront à l'abri du besoin et qu'ils auront une vie épanouissante à la retraite.

Ministre des Finances

Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social

TABLE DES MATIÈRES

		Page
Chapitre 1	**INTRODUCTION**	1
Chapitre 2	**L'APPAREIL ACTUEL DE REVENU DE RETRAITE**	5
	Pension de sécurité de la vieillesse	6
	Pensions publiques afférentes aux gains	6
	Régimes de l'employeur et dispositions personnelles	7
	Programmes destinés aux personnes qui ont peu de revenu personnel	8
	Importance relative des différentes sources de revenu pour les personnes âgées	9
Chapitre 3	**LES RAISONS DE LA RÉFORME**	13
	Garantir aux Canadiens âgés un revenu minimum raisonnable	13
	Offrir aux Canadiens des possibilités et des modalités équitables pour préparer leur retraite	13
	Régimes de retraite de l'employeur	14
	Exonération fiscale	15
	Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec	16
	Equité entre générations	18
	Donner aux Canadiens une chance raisonnable d'éviter un bouleversement grave de leur niveau de vie à la retraite	19
Chapitre 4	**LES PROPOSITIONS DE RÉFORME**	29
	Veiller à ce que les minimums de revenu garanti soient suffisants	29
	Veiller à ce qu'il y ait de la justice dans l'accumulation des avoirs de retraite	29
	Régimes de l'employeur et Loi de l'impôt sur le revenu	29
	• Protection contre l'inflation	30
	• Dévolution plus rapide	32
	• Comptes de pension enregistrés	33
	• Meilleure transférabilité	34
	• Accès plus équitable à l'aide fiscale	34
	• Meilleure protection des conjoints	35
	• Adhésion obligatoire et non-discrimination	35
	• Divulgation des renseignements	36
	• Suppression de la discrimination fondée sur le sexe	36
	• Plus grande protection en cas de cessation des régimes	37

Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec 37
• Augmentation du montant des gains cotisables 37
• Mise en oeuvre de la clause d'exclusion pour élever des enfants .. 37
• Cessation des versements en cas de remariage 37
• Partage des crédits 38
• Prestations de survivant après la retraite 38
• Prestations de survivant avant la retraite 39
• Prestations d'invalidité 39
Éviter un bouleversement grave dans le niveau de vie 40
Faut-il élargir les modalités de retraite obligatoires? 40
Quelle ampleur l'extension des pensions obligatoires devrait-elle avoir? 42
L'extension des modalités de retraite obligatoires devrait-elle se faire dans le secteur public ou le secteur privé? 42
• Avantages et inconvénients de la formule du secteur privé 43
• Avantages et inconvénients de la formule du secteur public 43
• Fusion des deux formules 44
Sommaire 44
Financer le Régime de pensions du Canada 45

Chapitre 5 **LES AVANTAGES DE LA RÉFORME** 47

Chapitre 6 **LES COÛTS DE LA RÉFORME** 49
Augmentation des coûts en tant que pourcentage de la charge salariale 49
Propositions visant le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec 49
Propositions relatives aux régimes de l'employeur 50
Hausses des coûts en tant que réduction du salaire net 54
Répercussion sur l'économie 55
Extension des modalités de retraite obligatoires de pension 56
Conclusion 58

Chapitre 7 **LA MISE EN ROUTE DE LA RÉFORME** 59

Chapitre 8 **SOMMAIRE ET CONCLUSION** 61

Chapitre 1

INTRODUCTION

Un des principaux devoirs de n'importe quelle société est de veiller à ce que ses membres âgés puissent jouir d'une vie épanouissante sans craindre indûment de manquer du nécessaire. C'est pour remplir ce devoir que le Gouvernement du Canada a demandé aux milieux d'affaires, aux syndicats et aux provinces de se joindre à lui afin de favoriser comme priorité nationale urgente la création d'emplois en plus grand nombre grâce à une productivité accrue et à une reprise de la croissance économique. Mais ce très net objectif, c'est-à-dire créer des emplois pour les chômeurs, ne doit pas faire oublier les personnes qui sont âgées actuellement ou qui le seront à un moment donné. La sécurité économique qu'apporte un emploi au travailleur, aujourd'hui, devra lui être assurée par le moyen d'une rente suffisante, demain.

Au cours des trente dernières années, les Canadiens ont réalisé des progrès enviables dans le développement de leur système de retraite. Grâce aux efforts de l'entreprise, des syndicats, du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, il a été possible de créer un réseau de régimes publics et privés qui assure aux Canadiens des prestations substantielles. Pourtant, en dépit d'améliorations considérables, nombreux sont ceux qui s'attendent encore à une baisse sensible de leur niveau de vie quand ils prennent leur retraite. C'est pour tenter d'apporter une réponse que le Gouvernement du Canada soumet au débat public dans ce document des propositions de réforme de l'appareil canadien de retraite.

La politique de retraite au Canada se fonde depuis toujours sur trois grands objectifs:

- garantir un revenu de base à ceux qui n'ont pas de ressources personnelles,
- donner aux Canadiens des possibilités équitables de préparer leur retraite, et
- permettre aux Canadiens d'éviter un bouleversement grave de leur niveau de vie à la retraite.

C'est en 1927 que le Gouvernement du Canada établissait la première loi sur les rentes publiques, appelée la Loi sur les pensions de vieillesse, et destinée à assurer un revenu minimum aux personnes âgées dans le besoin. Au début des années 50, le premier programme universel de sécurité de la vieillesse, qui prévoyait pour tous les Canadiens un revenu de retraite de base sur lequel ils pouvaient compter, a été adopté. Puis ce fut, en 1957, l'instauration des régimes enregistrés d'épargne-retraite conçus dans un souci de justice envers tous les Canadiens qui n'avaient pas l'occasion d'adhérer à un régime de retraite à leur lieu de travail.

Les trois objectifs fondamentaux ont aussi inspiré les mesures prises au milieu des années 60. C'est à cette période qu'ont été instaurés le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec de même que le programme de supplément de revenu garanti, qui allaient sensiblement étendre le maintien du niveau de

vie et élargir le rôle des programmes publics à l'égard du revenu de base. A la même époque, le Gouvernement du Canada et les provinces ont travaillé ensemble à l'établissement d'une réglementation uniforme des régimes de l'employeur. A l'intérieur de ce cadre naissaient ensuite pas moins de 15 000 de ces régimes qui sont venus témoigner des efforts déployés par les employeurs et les syndicats pour assurer une meilleure protection aux travailleurs. La protection apportée par la réglementation uniforme s'est révélée particulièrement précieuse pour les Canadiens en raison de la grande mobilité de la population active et du fait que nombre de régimes comptent des membres dans plus d'une province.

Toutes ces mesures ont contribué grandement au bien-être des Canadiens âgés. Mais devant de nouvelles circonstances économiques, les changements de mentalité et une évolution sociale rapide, il est généralement reconnu, et cela ne doit surprendre personne, que le système de revenu de retraite du Canada comporte des lacunes considérables dont voici quelques-unes des plus graves:

- des personnes âgées vivant seules, surtout des femmes, ont un revenu insuffisant;
- l'inflation a érodé la valeur des rentes versées par l'employeur dans le cas de nombreux Canadiens à la retraite et elle détériore aussi la valeur des prestations accumulées par les travailleurs encore actifs;
- beaucoup de salariés ne toucheront au bout du compte qu'un maigre revenu de rentes, même après bien des années de travail, parce qu'ils ne demeurent pas assez longtemps au même emploi pour acquérir des droits aux prestations;
- même si le droit aux prestations est acquis, les rentes ne sont généralement pas transférables lorsque le travailleur change d'emploi;
- un nombre appréciable de travailleurs risquent de subir une chute de leur niveau de vie quand ils prendront leur retraite, et cela dans une large mesure parce que les régimes de l'employeur ne sont pas accessibles à tous, parce que ces travailleurs n'ont pas suffisamment d'occasions d'épargner en vue de la retraite, ou parce que les prestations que prévoient les régimes ne sont pas assez fortes;
- les femmes sont victimes d'un traitement inéquitable dans une grande partie du système de revenu de retraite.

Les carences montrent bien que les régimes de retraite doivent réagir au changement qui survient dans le cadre social et économique et qu'il faut chercher à prévoir les tendances futures. Si les régimes doivent être assez stables pour offrir une base en vue de préparer la retraite, le système ne s'est en revanche pas adapté à la nature mouvante de la société canadienne aussi rapidement qu'il aurait dû.

Dans la famille, les responsabilités et les rôles traditionnels se sont radicalement modifiés. Plus de femmes mariées gagnent maintenant elles-mêmes un revenu, cependant que la rupture du mariage est devenue un phénomène beaucoup plus courant. Sur le plan économique, l'inflation et une période de faible croissance économique qui se prolonge ont ajouté une nouvelle dimension à l'incertitude montrée au sujet de la valeur de l'épargne et des prestations de retraite.

Il y a eu aussi un changement d'attitude vis-à-vis de la retraite. Hier encore les gens travaillaient pendant autant d'années qu'ils le pouvaient, voire jusqu'au décès.

La retraite était considérée comme un malheur semblable à l'invalidité. Aujourd'hui la plupart des gens envisagent la vieillesse comme une période agréable de la vie, qu'il faut préparer et dont il faut jouir.

Dans son évolution et sa croissance, l'appareil canadien de revenu de retraite a traduit fidèlement le désir manifeste exprimé par la population de disposer d'une structure équilibrée entre rentes publiques et rentes de l'employeur, entre rentes obligatoires universelles et responsabilité personnelle de combler soi-même ses besoins en matière de retraite. Chacun des éléments de la structure constitue, et continuera à constituer une partie essentielle de l'ensemble. Or pour maintenir l'équilibre, il est évident que des modifications aux régimes publics aussi bien que privés sont nécessaires.

Mais avant de décrire les différentes propositions de réforme que le gouvernement lance dans le débat, il est important de souligner que la plupart des changements qui vont finir par résulter du processus de révision actuel entraîneront nécessairement des coûts accrus. Le gouvernement veillera toutefois à ce que ces coûts puissent être absorbés. L'effet de la réforme des pensions sur les travailleurs, sur les employeurs, sur l'industrie des rentes, et sur l'économie en général devrait être examiné avec soin, même en temps de croissance économique, pour garantir que les partenaires économiques du pays pourront absorber le coût sans bouleversement indu. Le besoin de pareil examen est plus évident encore dans les périodes de difficulté économique comme celle que notre pays connaît maintenant.

L'état actuel de l'économie a créé une situation hors de l'ordinaire qui a amené le gouvernement, dans le discours budgétaire de juin 1982, à proposer de sérieuses mesures pour contenir les pressions mises sur celle-ci. Il a été demandé à tous les Canadiens, sans exception, de contribuer au processus de compression. Dans le cas des personnes âgées, une des mesures a été de limiter à 6 et 5. p. cent respectivement, les deux prochaines années, la hausse des pensions de sécurité de la vieillesse, en majorant toutefois suffisamment les versements de supplément de revenu garanti pour compenser la perte d'augmentation des prestations de base de la sécurité de la vieillesse que subiraient les pensionnés à cause du plafonnement. Le programme économique en oeuvre actuellement devrait faire tomber l'inflation à 6 p. cent, si bien que les manques d'indexation résultant des limites fixées à 6 et 5 p. cent devraient être moins importants qu'on s'y attendait généralement.

Dans la conjoncture économique, il est toutefois permis de se demander pourquoi le gouvernement veut parler maintenant de réforme des pensions.

Il faudrait dire en premier lieu que la question des pensions a fait l'objet d'un examen considérable dans tout le pays. Le gouvernement fédéral soumet maintenant au débat des propositions de réforme bien précises, et il invite tous les Canadiens et toutes les Canadiennes intéressés à examiner ces propositions, à les voir à la lumière des circonstances qui leurs sont propres, à en évaluer les coûts et les avantages, et à faire connaître leur point de vue au comité parlementaire.

En second lieu, il convient d'ajouter que la réforme des pensions ne devrait pas entraver le succès des mesures de relance économique. Le comité parlementaire aura

besoin de temps pour préparer son rapport. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devront ensuite négocier et réglementer les changements à apporter aux normes des prestations de retraite de même qu'au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec. Il faudra en outre donner aux répondants des régimes le temps de remanier leur régime pour qu'il soit conforme au système réformé.

Si l'on songe au temps que devrait prendre le processus, c'est maintenant qu'il faut amorcer une étape plus concrète du débat et tracer les préliminaires de la réforme. Le comité parlementaire sera prié de déposer son rapport pour la fin de 1983. Il y a aussi des négociations avec les provinces et, au bout du compte, la présentation de la loi au Parlement et aux législatures provinciales.

Grâce à ce processus de concertation, de négociation et de réglementation, le Gouvernement du Canada, assuré de la collaboration des provinces, de l'entreprise, des syndicats, des autres groupes intéressés et, ce qui est le plus important, de celle du grand public, est déterminé à assurer de meilleures pensions aux Canadiens.

Chapitre 2

L'APPAREIL ACTUEL DE REVENU DE RETRAITE

L'appareil de revenu de retraite du Canada se compose de trois éléments à la fois distincts et complémentaires: les programmes de rentes publiques qui prévoient une protection de base pour tous les Canadiens, les régimes publics obligatoires afférents aux gains qui garantissent qu'une partie du revenu de retraite est liée au niveau de vie antérieur, et les dispositions personnelles, ce qui peut comprendre les régimes de l'employeur et l'épargne personnelle.

La participation des pouvoirs publics ne se limite pas à l'administration des régimes généraux ni au versement des prestations. Il leur incombe aussi de réglementer les régimes de l'employeur et, grâce à une aide fiscale, de faciliter la tâche aux Canadiens qui désirent épargner pour leur retraite.

La compétence constitutionnelle dans le domaine des rentes est répartie entre les divers échelons de gouvernement. Les administrations provinciales ont pour tâche de réglementer les régimes de l'employeur dans le cas d'environ 90 p. cent de la population active, tandis que le gouvernement fédéral se charge de ceux qui protègent les 10 p. cent restants. Le Régime de pensions du Canada a été instauré avec le consentement des deux ordres de gouvernement et la loi portant établissement du Régime prévoit que toute modification nécessite un large accord fédéral-provincial. Le Québec administre une structure parallèle, le Régime de rentes du Québec. Le Gouvernement du Canada joue un autre rôle par le moyen de la Loi sur la sécurité de la vieillesse, et aussi dans le cadre de la Loi de l'impôt sur le revenu, qui établit les règles pour les régimes de retraite de l'employeur aussi bien que pour les régimes enregistrés d'épargne-retraite.

Aux termes de la nouvelle Constitution canadienne, comme c'était le cas en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux peuvent instituer des programmes de pensions de vieillesse, mais aucune loi fédérale ne saurait altérer le fonctionnement d'une loi provinciale en la matière.

C'est grâce à la coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces de même qu'à la participation de l'entreprise et des syndicats, que le Canada a pu mettre en place un appareil de retraite en grande partie uniforme dans tout le pays. Les principaux éléments de cet appareil sont les pensions de sécurité de la vieillesse, les pensions publiques afférentes aux gains, les rentes versées par l'employeur et les dispositions particulières, de même que les programmes destinés aux personnes qui disposent de peu de revenu personnel. Voici une description de chacun de ces éléments.

Pension de sécurité de la vieillesse

La pension fédérale de sécurité de la vieillesse constitue l'assise principale du revenu de retraite. Cette pension assure à tous les Canadiens, à titre de droit, une prestation forfaitaire versée à 65 ans, et fondée sur le nombre d'années de résidence au Canada. La prestation est indexée pour tenir compte de l'inflation, mais l'augmentation en sera limitée à 6 et 5 p. cent respectivement, les deux prochaines années, parce qu'il est nécessaire que chacun contribue à la réalisation du programme de reprise économique.

En 1982, le versement est en moyenne de 238 $ par mois, soit 2 842 $ par année, c'est-à-dire un montant correspondant à 14 p. cent du salaire moyen dans l'industrie. Les prestations sont financées par les revenus généraux du Gouvernement du Canada: elles totalisent cette année-là 5,9 milliards de dollars et sont versées à 2,3 millions de bénéficiaires, dont 57 p. cent sont des femmes.

Pensions publiques afférentes aux gains

Viennent ensuite le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, qui sont des structures parallèles. Il s'agit de régimes publics obligatoires qui garantissent à l'âge de 65 ans un revenu de retraite correspondant à 25 p. cent de la moyenne des gains antérieurs du cotisant, sans dépasser un plafond. Ce plafond était à l'origine égal au salaire moyen dans l'industrie, mais du fait de l'inflation, il a baissé à environ 80 p. cent. En vertu de la loi, il doit revenir graduellement au taux prévu. (En 1982, le salaire moyen dans l'industrie dépasse tout juste 20 000 $).

En 1982, le maximum de la prestation de retraite payée aux termes du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec est de 308 $ par mois, soit 3 692 $ par année. En 1981, les prestations de retraite ont totalisé 2,5 milliards de dollars et ont été versées à 1,1 million de bénéficiaires. Les femmes, qui constituent pourtant 32 p. cent de l'ensemble des prestataires, ne touchent que 25 p. cent de l'ensemble des prestations.

Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec prévoient également des prestations de survivant, d'orphelin, d'invalidité et de décès. Presque toutes les prestations, y compris les rentes de retraite, sont indexées automatiquement. En 1981, les prestations de survivant, d'orphelin, d'invalidité et de décès ont totalisé 1,2 milliard de dollars, et 62 p. cent ont été versés à des femmes.

Les prestations sont financées au moyen des cotisations versées par dix millions de travailleurs salariés et pour leur compte, et par un million de travailleurs indépendants. Des onze millions de cotisants, à peu près 40 p. cent sont des femmes. Le taux de cotisation est maintenant de 3,6 p. cent des gains assurés et il est réparti également entre l'employeur et le salarié.

Du fait qu'ils sont d'instauration relativement récente (1966), le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec n'ont pas encore atteint leur rythme de croisière en ce sens que bien des personnes de plus de 65 ans n'ont pu

acquérir le droit aux prestations intégrales. La somme des prestations versées s'accroîtra à mesure que les deux régimes arriveront à maturité, ce qui exigera au cours des quarante à cinquante prochaines années une majoration graduelle du taux de cotisation, qui pourra atteindre 8, 9 ou 10 p. cent.

Régimes de l'employeur et dispositions personnelles

En 1980, 4,5 millions de Canadiens — 3,1 millions d'hommes et 1,4 million de femmes — adhéraient aux 15 000 régimes de l'employeur qui existent au Canada. Près de la moitié, soit 2 millions, étaient au service d'employeurs du secteur public.

La grande majorité des membres (94 p. cent), tant dans le secteur public que dans le secteur privé, adhéraient à des régimes à prestations déterminées, c'est-à-dire où chaque année de services ouvre droit, à la retraite, à une partie donnée de la rente. Les chiffres de 1980, par exemple, montrent qu'un régime type à prestations forfaitaires verse une rente mensuelle d'un montant fixe équivalant à 12,50 $ multipliés par le nombre d'années de services cotisables. Ces régimes protégeaient en 1980 près de un million de salariés pratiquement tous dans le secteur privé, et les cotisations étaient presque entièrement versées par les employeurs.

Tous les autres régimes à prestations déterminées prévoient des rentes basées sur une fraction précise des gains antérieurs à la retraite, pour chaque année de services cotisables. Cette fraction est appelée prestation unitaire, et sa valeur dépend de la manière de mesurer les gains d'avant la retraite. gains fin de carrière, salaire maximum moyen ou gains reconstitution de carrière. La rente type du secteur public correspondrait, par exemple, à un montant annuel égal à 2 p. cent de la moyenne des gains fin de carrière multipliés par le nombre d'années de services cotisables, moyennant certaines limites mises sur l'importance des rentes qui pourront être payées. Les salariés versent normalement des cotisations qui représentent 6,5 à 7,5 p. cent de la rémunération pour ces prestations, et les employeurs versent le même montant. Dans le secteur privé, les taux des régimes à prestations unitaires sont habituellement moindres pour ce qui est tant des prestations que des cotisations.

Les autres 6 p. cent des membres font partie principalement des régimes à cotisation fixée d'avance ou déterminée. Au titre de ces régimes, l'employeur et le salarié sont d'ordinaire cotisés à raison d'un pourcentage fixe du salaire; un taux de cotisation de 5 p. cent de la rémunération est ce qui est le plus généralement fixé. Les cotisations sont placées tous les ans et, au moment de la retraite, le montant qui en est accumulé plus l'intérêt perçu servent à acheter une rente viagère.

Parallèlement aux prestations accumulées dans les régimes de l'employeur, l'épargne-retraite joue un rôle important au chapitre des dispositions personnelles prises par les Canadiens afin de s'assurer une retraite à l'abri du besoin. En 1980, deux millions de Canadiens, dont presque le tiers étaient des femmes, ont cotisé à des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER). Des cotisations jusqu'à un maximum de 3 500 $ sont autorisées si le travailleur adhère à un régime de l'employeur, et à un maximum de 5 500 $ s'il n'est membre d'aucun régime. Les REER aident les Cana-

diens à épargner en vue de la retraite des montants plus considérables qu'ils ne le pourraient autrement.

Ces dispositions facultatives sont grandement facilitées par l'assistance fiscale. Les cotisations aux régimes de rentes aussi bien qu'aux REER sont déductibles d'impôt et le revenu de placement acquis à ce titre n'est pas imposable aussi longtemps qu'il n'est pas retiré. Il s'agit d'avantages fiscaux qui permettent de repousser le paiement de l'impôt, et en 1981 la valeur de cette forme d'impôt différé représentait environ 5 milliards de dollars.

Une gamme d'adoucissements fiscaux viennent aussi favoriser d'autres genres de placements personnels, par exemple l'achat d'actions des compagnies canadiennes. Ces placements sont une source de revenu importante pour certaines personnes âgées.

Pour beaucoup de Canadiens, la valeur que représente la possession d'une maison constitue un des principaux éléments dans l'organisation de la retraite. Certaines personnes âgées continuent par ailleurs de toucher un revenu d'emploi.

Les simples transferts de biens entre parents et enfants, et inversement, font aussi partie des dispositions particulières qui peuvent être prises en vue de la retraite. Il n'existe pas de données solides sur lesquelles fonder des estimations fiables de l'ampleur ou même de la direction générale de ces transferts traditionnels de ressources, qui perdraient peut-être de leur ancienne importance.

Programmes destinés aux personnes qui ont peu de revenu personnel

Les personnes qui peuvent adhérer à un régime de l'employeur ou cotiser à un REER jouissent souvent d'un revenu suffisant à la retraite. Par contre, beaucoup d'autres se retrouvent alors avec peu ou point de revenu. Aussi existe-t-il à l'intention de ces Canadiens âgés un réseau de programmes fédéraux et provinciaux qui leur garantissent un revenu minimum. Le plus important, et de beaucoup, est le programme de supplément de revenu garanti du Gouvernement du Canada. En 1982, grâce aux revenus combinés de la pension de sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti, les couples âgés sont assurés d'un revenu minimum de base de 10 084 $ et les personnes seules, d'un revenu de 5 695 $. Au-delà de la moitié des Canadiens de 65 ans et plus, soit 480 000 hommes et 740 000 femmes, touchent cette année-là des prestations de supplément de revenu garanti intégrales ou partielles. En 1981, le Gouvernement du Canada a versé 2,2 milliards de dollars en prestations de supplément de revenu garanti prélevées sur les revenus généraux de l'État.

Au cours des deux prochaines années, afin de neutraliser le plafonnement de l'indexation prévu pour la pension de sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti augmentera plus rapidement que l'inflation. Cela viendra compenser les pertes d'augmentation des prestations de vieillesse de base que les bénéficiaires du supplément pourraient subir.

Six gouvernements provinciaux, de même que les gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, versent un complément à certains bénéficiaires du supplément de revenu garanti. A remarquer toutefois que le supplément fédéral et les compléments consentis par les provinces sont assujettis à une évaluation du revenu entraînant une réduction des prestations dans le cas des bénéficiaires qui disposent d'autres sources de revenu.

Il existe d'autres formes d'aide pour les personnes qui en ont besoin. Les gouvernements fédéral et provinciaux prévoient des allocations de logement et, grâce aux dispositions prises en commun en matière d'assistance sociale, les personnes qui ont des besoins particuliers sont assurées de recevoir divers biens et services, notamment des médicaments et des repas à domicile gratuits. Les organismes bénévoles fournissent aussi aux personnes âgées une aide considérable, surtout sous la forme des services nécessaires.

Importance relative des différentes sources de revenu pour les personnes âgées

Le graphique 1 fait voir l'importance relative de chacune des sources du revenu touché par les Canadiens âgés en 1979. Cette année-là, le revenu moyen des hommes âgés est de 10 062 $, et celui des femmes âgées, de 5 983 $.

Les pensions de sécurité de la vieillesse représentent alors 25 p. cent du revenu des personnes âgées, et le supplément de revenu garanti en constitue 8 p. cent, soit pris ensemble, le tiers de ce revenu. Chez les femmes âgées, la proportion est de 45 p. cent, donc beaucoup plus élevée.

Les prestations du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec ne représentent qu'environ 8 p. cent du revenu total, mais ce pourcentage devrait augmenter à mesure que les régimes atteindront leur rythme de croisière, tel que souligné précédemment. En tant que proportion du revenu, les prestations des deux régimes représentent deux fois autant pour les hommes que pour les femmes.

En 1979, le revenu des rentes de l'employeur et autres rentes représente à peine plus de 12 p. cent du revenu total des personnes âgées.

Si les placements, qui constituent alors 33 p. cent du revenu total des personnes âgées, sont pour celles-ci une source majeure de revenu, ce revenu se concentre habituellement chez une petite proportion des gens à haut revenu. Plus de 40 p. cent de l'ensemble du revenu de placements des personnes âgées reviennent aux 4 p. cent les plus riches de ce groupe. Quand on exclut les 4 p. cent les plus nantis chez la population âgée — les personnes de ce groupe qui déclarent un revenu supérieur à 25 000 $ en 1979 — la part du revenu de placements dans le cas des 96 p. cent restants tombe à environ 25 p. cent.

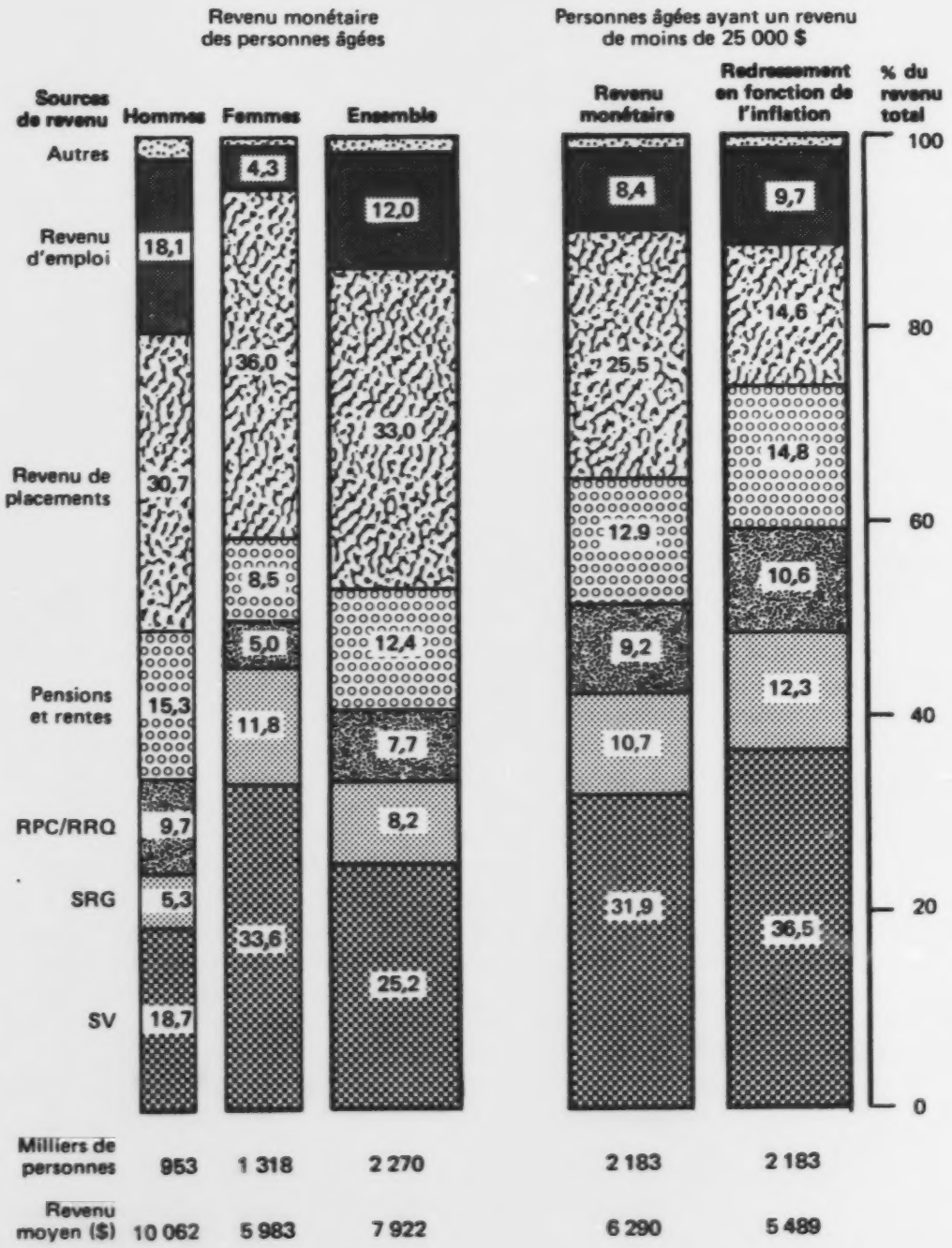
Il est important de signaler que le revenu de placements est surévalué par suite de l'inflation. Un élément appréciable du revenu de placements qui est déclaré est

constitué de ce qu'on appelle des gains «inflationnistes», c'est-à-dire les montants payés sur les placements pour compenser la réduction du pouvoir d'achat des avoirs placés. Si l'on tient compte grosso modo de ce phénomène, et qu'on exclut les 4 p. cent qui ont le plus d'argent, l'importance relative du revenu de placements pour la grande majorité des personnes âgées tombe à environ 15 p. cent, comme on le voit dans la colonne de droite du graphique I.

Enfin, à peu près 15 p. cent des personnes âgées — quelque 300 000 — touchent un revenu d'emploi en 1979. Ce revenu représente 12 p. cent du revenu total de ce groupe.

GRAPHIQUE I

Importance relative des différentes sources de revenu pour les personnes âgées, 1979 (%)



Chapitre 3

LES RAISONS DE LA RÉFORME

Trois grands principes sous-tendent les lois qui régissent actuellement l'appareil canadien de retraite. Le Gouvernement du Canada croit que les mêmes principes devraient servir de base à la réforme. Voici ce qu'ils sont:

- Garantir aux Canadiens âgés un revenu minimum raisonnable.
- Offrir aux Canadiens des possibilités et des modalités équitables pour préparer leur retraite.
- Donner aux Canadiens une chance raisonnable d'éviter un bouleversement grave de leur niveau de vie à la retraite.

Garantir aux Canadiens âgés un revenu minimum raisonnable

Ce principe est clair et il en va de même de la responsabilité. Les programmes du gouvernement devraient prévoir un minimum de revenu annuel garanti pour les Canadiens âgés, indépendamment des antécédents professionnels.

A l'heure actuelle, le besoin n'est pas entièrement comblé. Grâce aux dernières améliorations apportées aux taux des prestations, les programmes fédéraux suffisent à assurer à la plupart des couples âgés au moins un revenu minimum acceptable. Cependant, les prestations versées aux personnes seules ne touchant que la pension de sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti, mais aucune autre forme d'assistance, sont insuffisantes pour les préserver de la misère dans certaines parties du pays. Certaines provinces prévoient un complément au supplément fédéral de revenu garanti, mais des personnes âgées, surtout des femmes, doivent encore s'accommoder d'un revenu insuffisant.

Une difficulté vient aussi de ce que dans la plupart des provinces qui versent un complément au supplément fédéral, l'évaluation du revenu qui se rattache à ce complément signifie pour beaucoup de bénéficiaires une perte allant jusqu'à un dollar de prestations pour chaque dollar d'autre revenu touché, c'est-à-dire une réduction de 50 cents en supplément de revenu garanti et une réduction de 50 cents en prestations provinciales, passé certaines échelles de revenu. En fait, cette superposition de deux grosses réductions équivaut à un taux excessif d'imposition pour les personnes les plus financièrement vulnérables.

Offrir aux Canadiens des possibilités et des modalités équitables pour préparer leur retraite

Par suite de la diversité et de la complexité des modes d'épargne de retraite qui s'offrent à la population, il incombe aux pouvoirs publics de veiller à ce que tous les Canadiens, pris individuellement, soient traités de façon équitable.

Une première conséquence de ce principe est le besoin dans tout le pays d'un haut degré d'uniformité pour ce qui est des possibilités, des programmes et des garanties qui assurent le revenu de retraite. Le manque d'uniformité en ce sens crée des obstacles artificiels injustes pour les Canadiens qui désirent aller travailler dans un territoire relevant d'une autre compétence.

Une autre grande signification, c'est que les crédits acquis dans le cadre des régimes de l'employeur devraient être vus dans une perspective actuelle. Pour être juste, le système de retraite doit reconnaître que ces crédits sont acquis par le salarié à titre d'indemnité différée. Les pensions ne peuvent plus être regardées comme une récompense qu'accordent les employeurs pour de longues années de loyaux services. Les crédits de retraite, c'est-à-dire la promesse que fait le répondant du régime de payer les prestations futures, devraient être considérés comme des avoirs appartenant aux salariés, qui ont droit à un rendement raisonnable sur cette forme de placement. Cela ne veut pas dire pour autant que les travailleurs devraient avoir la main haute sur les fonds qui garantissent la promesse de l'employeur, car c'est normalement ce dernier qui court le plus de risques si le rendement est mauvais.

Un troisième aspect du principe d'équité touche les droits du conjoint. Puisque les deux conjoints ont fait en commun les sacrifices nécessaires pour accumuler des avoirs de retraite au cours des années actives et que ces avoirs sont destinés à profiter aux deux, chacun a donc droit à une part. Cette notion des avoirs de retraite correspond parfaitement aux réformes récentes apportées au droit de la famille dans les provinces, qui reconnaissent le mariage comme l'association de deux membres égaux.

Un quatrième aspect, c'est que tous les Canadiens devraient être traités équitablement en ce qui a trait aux possibilités d'épargne exonérée d'impôt qui leur sont offertes. Le montant d'épargne-retraite qui donne droit à l'exonération ne devrait pas dépendre indûment du genre de régime de retraite qu'un employeur offre ou du mode de gains d'un travailleur.

Mesurés par rapport au principe d'équité, il est bien évident que les éléments de l'appareil canadien de revenu de retraite qui sont afférents aux gains, c'est-à-dire les régimes de l'employeur, les moyens d'épargne personnelle, et les deux régimes généraux, Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec, comportent des bavures.

Régimes de retraite de l'employeur

Au cours des quinze dernières années, des améliorations sensibles ont été apportées aux régimes de retraite de l'employeur, et beaucoup de ces régimes offrent maintenant des avantages supérieurs aux normes prescrites par l'État. Il n'en reste pas moins trois lacunes manifestes.

D'abord, la valeur des rentes auxquelles les Canadiens ont droit se trouve gravement érodée par l'inflation. Peu de régimes prévoient des augmentations automatiques conformes à la hausse du coût de la vie, même si nombre d'employeurs consentent à l'occasion des augmentations spéciales dans le but de compenser partiellement

l'inflation. Ces dernières années, beaucoup de régimes de l'employeur ont, du fait de l'inflation, profité d'un rendement plus élevé sur le placement des fonds de retraite. Ce rendement relativement élevé n'était pas prévu dans l'évaluation actuarielle du régime et aura normalement eu pour résultat l'accumulation d'excédents. Il aurait alors convenu de se servir des rentrées supérieures pour protéger de l'inflation les prestations déjà acquises par les membres actifs du régime et, surtout dans le cas du rendement des fonds de retraite gardés pour les membres retraités, celles qui étaient versées aux pensionnés. Dans une grande mesure, la marge supérieure de profits a été utilisée à d'autres desseins, par exemple, pour accroître la taille des prestations unitaires dans le cas des membres actifs par opposition aux membres retraités, ou encore pour réduire les cotisations patronales.

Ensuite le fait d'adhérer à un régime de l'employeur ne signifie pas nécessairement pour le salarié qu'il touchera en définitive une rente. Les travailleurs perdent souvent leur droit à la rente lorsqu'ils changent d'employeur ou lorsqu'ils quittent leur emploi avant la retraite. Les cotisations qu'ils ont versées leur seront peut-être remises, mais souvent assorties d'un taux d'intérêt de beaucoup inférieur à ce qui aurait pu être. Ils renoncent aussi à une partie ou encore à la totalité des prestations fondées sur les cotisations patronales. Qui plus est, s'ils adhéraient à un régime où l'employeur versait l'intégralité des cotisations, il se peut fort bien qu'ils ne reçoivent rien du tout. Le problème est particulièrement aigu en raison de la grande mobilité de la main-d'oeuvre canadienne, qui avantage par ailleurs le travailleur en plus d'être d'une nécessité vitale pour le maintien d'une saine économie.

La troisième lacune, c'est la gravité des problèmes entraînés pour les femmes. Celles-ci occupent souvent des emplois moins susceptibles d'être protégés par un régime de retraite. En outre, parce que les femmes changent d'employeur plus fréquemment que les hommes, celles qui sont protégées dans le cadre d'un régime sont plus exposées à perdre les prestations qu'elles auraient accumulées. Il y a aussi beaucoup de régimes qui ne prévoient pas des prestations de survivant adéquates, et peu de femmes mariées peuvent profiter des crédits de retraite de leur conjoint en cas de rupture du mariage. Le résultat, c'est que nombre de femmes ont un revenu insuffisant pendant une partie de leurs années de retraite, au moins.

Exonération fiscale

Il existe une autre faille dans la réglementation de l'actuel système de retraite. La diversité des limites prévues pour les cotisations déductibles d'impôt au titre des REER, des régimes de l'employeur et des régimes de participation différée aux bénéfices, crée des inégalités entre des personnes se trouvant dans des situations semblables sous tout autre rapport. Prenons par exemple le cas de deux vieux travailleurs qui pourraient gagner le même salaire mais n'avoir pas du tout le même accès à l'aide fiscale au titre de l'épargne-retraite. Celui dont l'employeur n'a pas de régime de retraite pourrait verser à un REER une cotisation déductible d'impôt dont le maximum est de 5 000 $ dans une année. Mais la même année, les cotisations patronales déductibles d'impôt versées à un régime à prestations définies non cotisables pour l'autre travailleur pourraient donner lieu au versement à vie d'une rente inté-

gralement indexée atteignant peut-être 1 700 $ par année. Le second travailleur pourrait aussi verser à un REER une cotisation allant jusqu'à 3 500 $ par année. Il en coûterait environ 26 000 $ pour acheter une rente pleinement indexée de 1 700 $ par année, prestation de survivant comprise. Ce travailleur peut donc avoir une valeur de 30 000 $ en prestations exonérées d'impôt dans une seule année — soit une cotisation annuelle réelle qui dépasse de loin le maximum de 5 500 $ permis dans le cas du premier.

Par ailleurs, les limites annuelles frappant actuellement la déduction d'impôt sur les cotisations s'appliquent mal au grand nombre de travailleurs qui ont connu des fluctuations de revenu au cours de leur vie active. Dans ce groupe se retrouvent les travailleurs indépendants et, surtout, les femmes qui doivent souvent quitter la population active pour de longues périodes afin d'élever leurs enfants. En revanche, les membres des régimes à prestations déterminées peuvent, à des degrés divers, éviter ce genre de difficultés en acquérant rétroactivement de nouveaux ou de plus généreux crédits pour les années de services antérieures.

Il en résulte qu'un travailleur bien rémunéré, qui est membre d'un régime de rentes et qui peut se prévaloir des avantages maximums, peut aussi se payer une épargne-retraite de un million de dollars exonérée d'impôt, alors qu'un autre qui n'est pas membre d'un régime, et qui a commencé un peu tard à faire des économies en prévision de la retraite ou qui peut le faire uniquement par intermittence, accumulera des montants exonérés d'impôt qui sont beaucoup plus limités. Pareille situation entraîne des problèmes de deux ordres: d'abord sur le plan de la justice et, en deuxième lieu, quant au maximum d'épargne-retraite qui devrait donner droit à une aide fiscale.

Un autre problème se rattache aux REER et aux régimes de retraite à cotisation fixée d'avance en ce que les hommes et les femmes qui ont épargné le même montant en vue de l'achat d'une rente ne toucheront pas le même montant de prestations annuelles à la retraite. De fait, les régimes de rentes viagères sont plus coûteux pour les femmes parce que celles-ci ont en moyenne une plus grande espérance de vie. Par contre, les régimes à prestations déterminées, qui protègent 94 p. cent des membres de tous les régimes, ne font aucune distinction de ce genre entre les sexes.

Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec

Si les plus grands problèmes d'équité se situent au niveau de la réglementation et de la structure des régimes de l'employeur et de l'assistance fiscale au titre de l'épargne-retraite, il reste que les régimes généraux comportent aussi des lacunes.

Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec n'ont pas échappé en effet aux problèmes créés par l'inflation même si les prestations en sont intégralement indexées. Si, à l'origine, le maximum des gains assurés dans le cadre de ces régimes était égal au salaire moyen dans l'industrie, il n'en représente plus qu'environ 80 p. cent, du fait que jusqu'en 1973, il pouvait être augmenté de 2 p. cent par année seulement. La formule de rattrapage mise en oeuvre en 1974 s'est révélée

insuffisante pour absorber les taux d'inflation subséquents, mais le programme des «6 et 5» pourrait réduire plus vite que prévu l'écart qui existe maintenant.

Le Régime de pensions du Canada comporte une deuxième faille venant de ce que le travailleur qui quitte la population active pour élever des enfants renonce non seulement à ses gains à ce moment-là, mais aussi à la possibilité d'accumuler des crédits de retraite. Afin de résoudre le problème, une clause d'exclusion pour élever des enfants a été mise dans le Régime. En vertu de cette clause, les membres seraient autorisés à retrancher de leur période de cotisation les années qu'ils passent à l'extérieur de la population active pour élever des enfants de moins de sept ans. Effectivement, ces années de gains faibles, sinon nuls, n'aboutiraient pas à une réduction de la rente de retraite du Régime. Le Gouvernement du Québec a déjà mis en oeuvre cette clause souhaitable en vertu de son régime de rentes. Dans le cas du Régime de pensions du Canada, la clause a obtenu l'assentiment du Parlement canadien et de neuf gouvernements provinciaux, et elle figure actuellement dans la Loi sur le Régime de pensions du Canada mais est inopérante parce que sa mise en application exige l'approbation des deux tiers des provinces réunissant les deux tiers de la population du pays, et que l'Ontario, qui a droit de veto, s'y est opposée.

Il y a dans le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec une autre caractéristique qui a été dénoncée, et c'est le traitement réservé aux conjoints, ceux qui sont au foyer surtout. Selon la structure de prestations actuelle, le conjoint au foyer, d'ordinaire la femme, est considéré comme une personne à charge. Cette attitude est incompatible avec la notion actuelle qui veut que les conjoints, en tant que partenaires économiques, contribuent ensemble à l'accumulation des avoirs de retraite et qu'ils devraient également partager la protection assurée par ces avoirs. Une statistique fiscale clé établie en 1979 montre parfaitement la conséquence de pareille disparité dans le partage: les femmes, qui forment plus de la moitié des personnes âgées, ne touchent alors qu'un tiers des prestations versées aux termes du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec.

A cet égard, trois points demandent qu'on s'y arrête. Dans l'état actuel des choses, le conjoint au foyer, d'ordinaire la femme,

- ne touche aucune prestation du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec à l'âge de 65 ans,
- n'a droit à aucune rente en cas d'invalidité grave,
- se heurte à un ensemble complexe de règles qui visent les prestations de survivant et qui, selon l'âge, l'état civil par la suite, la présence ou l'absence d'enfants, viennent réduire ou supprimer le droit que l'intéressé pourrait avoir aux prestations.

La manière dont sont traités les conjoints en vertu de la structure de prestations actuelle doit donc être examinée afin de déterminer si des changements s'imposent et, le cas échéant, en quoi ils devraient consister.

En bref, les modalités de retraite prévues actuellement pour les Canadiens: régimes de l'employeur, exonération fiscale pour l'épargne-retraite, Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec, suscitent de graves injustices.

Equité entre générations

Des questions de justice se posent aussi, de façon plus générale, pour les générations. L'appréhension à ce sujet a été exprimée de diverses façons, le plus souvent sans doute par la notion voulant que la génération actuelle ne devrait pas, du fait des modalités de retraite qu'elle établit, placer une charge trop lourde sur les générations futures. Il existe deux critères qui permettent de déterminer si les dispositions en vigueur comportent pareil risque. En premier lieu, la génération en âge de travailler devrait léguer aux générations qui suivront suffisamment de moyens — capital social, ressources et capacité de production — pour garantir que l'ensemble des rentes à verser ne sera pas excessif par rapport à la production nationale. Les mesures de réforme des pensions devraient donc être compatibles avec l'objectif visé à la longue pour la croissance économique. En deuxième lieu, la génération actuelle devrait traiter les personnes âgées tout au moins aussi bien qu'elle espère l'être elle-même par les générations futures. Les révisions qui viennent améliorer les prestations de retraite que touchera dans l'avenir la génération actuellement en âge de travailler devraient également prévoir une amélioration quelconque pour les personnes âgées d'aujourd'hui.

C'est en respectant ces deux critères que la génération en âge de travailler actuellement peut établir son droit moral aux futures prestations de retraite. Même si les lois pourront toujours être modifiées par les parlements, fédéral ou provinciaux, les futures générations d'électeurs et de législateurs devraient voir qu'il est dans leur intérêt de souscrire aux modalités de retraite qui s'en inspireront.

Le vieillissement de la population constitue l'un des principaux facteurs à considérer quand il s'agit d'équité entre générations. Si la population actuelle du Canada est relativement jeune, la situation va se transformer appréciablement au cours des cinquante prochaines années; le rapport entre les plus de 65 ans et la population en âge de travailler devrait doubler dans ce laps de temps, comme le montre le tableau 1. Par conséquent, le coût des rentes pourrait aussi doubler par rapport au produit national brut.

Le Gouvernement du Canada croit cependant que la hausse de coûts découlant du vieillissement de la population ne créera pas de difficultés insurmontables si l'on tient compte de l'expansion de l'économie au cours de cette même période. Le tableau I fait voir comment le bilan sera redressé du fait qu'il y aura une population moindre de jeunes à la charge de la population en âge de travailler; en 2031, le rapport entre les plus de 65 ans et les moins de 18 ans ne sera pas beaucoup plus élevé qu'en 1981 et il sera beaucoup plus faible qu'en 1961, d'où une baisse proportionnelle des coûts, tant publics que privés, engagés au titre des rentes.

Cette question d'équité entre générations et d'accroissement des coûts est souvent soulevée par rapport au financement du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec. Du fait que les taux de cotisation aux deux régimes doivent augmenter, beaucoup de Canadiens craignent à tort que les prochaines générations ne puissent supporter les coûts et croient que ces régimes s'en vont vers la faillite. Tel n'est pas le cas. Au départ, quand le Régime de pensions du Canada et le

Tableau I

Prévisions des coefficients population âgée et population âgée plus population jeune par rapport à la population de base en âge de travailler*

Année	Pourcentage des personnes âgées par rapport à la population en âge de travailler	Pourcentage des personnes âgées et des jeunes par rapport à la population en âge de travailler
1961	14%	87%
1981	15%	60%
2001	18%	55%
2031	34%	67%

*Par population âgée, il faut entendre celle des 65 ans et plus, et par population jeune, celle des moins de 18 ans.

Données fondées sur la Projection démographique nº 3 de Statistique Canada.

Régime de rentes du Québec ont été conçus, les taux initiaux de cotisation ont été délibérément fixés à un niveau plus bas que nécessaire pour financer les prestations à longue échéance. Étant donné les effets qu'elle aurait sur l'épargne, sur la croissance économique et sur les marchés de capitaux, c'était la stratégie jugée la meilleure dans l'intérêt des Canadiens. Il était nettement de l'intention des autorités que ces taux soient examinés et majorés plus tard, au besoin, pour maintenir les prestations. Selon les prévisions, les hausses de coûts devaient être graduelles et ne pénaliseraient pas injustement les générations futures. Néanmoins, l'établissement d'un barème à long terme de taux de cotisations pour le Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec paraîtrait maintenant souhaitable.

Il est donc clair qu'il faudra envisager soigneusement les coûts qui découleraient à la longue d'une extension du système de retraite étant donné que le vieillissement de la population entraînera déjà de lui-même une augmentation considérable du coût de l'appareil actuel.

Donner aux Canadiens une chance raisonnable d'éviter un bouleversement grave de leur niveau de vie à la retraite

La plupart des Canadiens voudraient dans l'idéal pouvoir gérer leurs affaires de façon à s'éviter, à la retraite, une chute sensible de niveau de vie. C'est pour aider tous les citoyens en ce sens que les pouvoirs publics ont mis en oeuvre les divers programmes, règlements et incitations financières dont il a été question précédemment. Le régime de pensions forfaitaires de la sécurité de la vieillesse, de même que le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, ces derniers afférents aux gains et obligatoires, qui protègent tous les travailleurs, revêtent une importance primordiale pour la poursuite de l'objectif. Les trois reposent sur l'appui

général du public à l'égard des programmes nationaux qui obligent les particuliers à assurer eux-mêmes leur retraite, dans une certaine mesure du moins, et à ne pas s'en remettre complètement aux transferts de l'État.

Il n'est évidemment pas facile de préparer sa retraite. Comment en effet prévoir quels seront les gains et les occasions d'épargner au cours de toute une vie, si l'on se mariera ou divorcera, combien de temps on vivra? Et, à supposer qu'on puisse prévoir ces événements, il n'est pas possible de tenir compte des grands facteurs socio-économiques qui restreignent les chances de réalisation d'un plan. À preuve, la plupart des Canadiens qui prennent leur retraite cette année sont entrés dans la population active au milieu de la Crise, dans un autre pays peut-être, et ils ont connu successivement la Seconde Guerre mondiale, la période de la guerre de Corée, le boom économique des années 50 et 60, les effets de l'inflation et du ralentissement de la croissance économique des années 70 et 80. Il n'est donc pas surprenant que la majorité des gens diffèrent le moment d'organiser leur retraite jusqu'à ce qu'il soit trop tard.

De plus, à cause des difficultés quotidiennes qu'ils éprouvent à joindre les deux bouts, bien des gens sont tout simplement incapables de mettre beaucoup d'argent de côté pour plus tard, même avec la meilleure volonté du monde. Face à des besoins immédiats pressants, les besoins éloignés deviennent moins impératifs. Beaucoup ont essayé de résoudre le problème en se contraignant à épargner, notamment par l'achat d'une police d'assurance-vie ou, de façon moins consciente peut-être, au moyen d'un emprunt hypothécaire sur une maison. Les gens se sont aussi attaqués au problème collectivement en négociant des régimes auprès des employeurs et en sollicitant l'établissement de régimes publics adéquats. C'est cette nécessité de l'épargne en vue de la retraite qui a incité tous les gouvernements démocratiques occidentaux, avec l'appui du peuple, à instaurer des régimes de rentes obligatoires qui garantissent une mesure de revenu de retraite afférent aux gains.

Les actuels régimes obligatoires — Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec — avaient été conçus pour laisser une marge qui devait être comblée par les régimes de l'employeur et par l'épargne personnelle. Cela correspondait au point de vue de la plupart des Canadiens, c'est-à-dire qu'il fallait prévoir une certaine souplesse dans l'appareil de retraite et laisser une place à l'initiative de chacun. Lorsqu'on se demande s'il conviendrait d'élargir la dimension obligatoire des régimes, la question qui se pose vraiment, c'est dans quelle mesure cette marge devrait être rétrécie pour que les Canadiens, grâce à l'épargne personnelle, soient plus en mesure d'éviter un bouleversement de leur niveau de vie une fois à la retraite.

Pour bien évaluer cette question, il faut se rappeler que l'appareil canadien de retraite n'est pas encore parvenu à maturité. Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec ont été établis il y a 17 ans seulement. Depuis, la protection des salariés au sein des régimes de l'employeur s'est accrue et les régimes eux-mêmes ont été améliorés. Par ailleurs, le taux d'activité des femmes a augmenté ce qui viendra élever le nombre de celles qui auront droit aux prestations du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec, et aux rentes des régimes de l'employeur. Il faut encore ajouter que les cotisations aux REER n'ont commencé

à prendre de l'ampleur que dans les années 70. Le plein impact de tous ces progrès ne sera ressenti qu'au fil des ans. Il n'y a pas de doute qu'à l'avenir le pensionné moyen sera plus en mesure que maintenant d'éviter une grave réduction de son niveau de vie, à supposer que la pension de sécurité de la vieillesse conserve la même importance relative à l'intérieur de l'appareil de revenu de retraite.

Même si le système arrive à maturité, un nombre appréciable de ménages à revenu moyen peuvent s'attendre à une baisse de leur niveau de vie après la retraite, c'est-à-dire une baisse du revenu disponible net une fois qu'il a été tenu compte des impôts, des transferts de l'État, de l'épargne, et d'autres éléments du genre.

Deux grandes raisons expliquent ce phénomène. La première est la portée imparfaite de la protection assurée aux travailleurs par les régimes de l'employeur; la seconde, c'est la répartition inégale de l'épargne particulière.

Les graphiques II et III font voir la mesure dans laquelle les régimes de l'employeur ou les REER protègent les hommes et les femmes. Le graphique II montre qu'en 1979, 3,5 millions d'hommes et 1,7 million de femmes de tous âges, soit 55 p. cent et 41 p. cent, respectivement, de tous les cotisants et cotisantes au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec, étaient protégés dans le cadre d'un régime de l'employeur ou versaient des cotisations à un REER. Cela laissait 1,8 million d'hommes et 3,4 millions de femmes sans protection de ce genre.

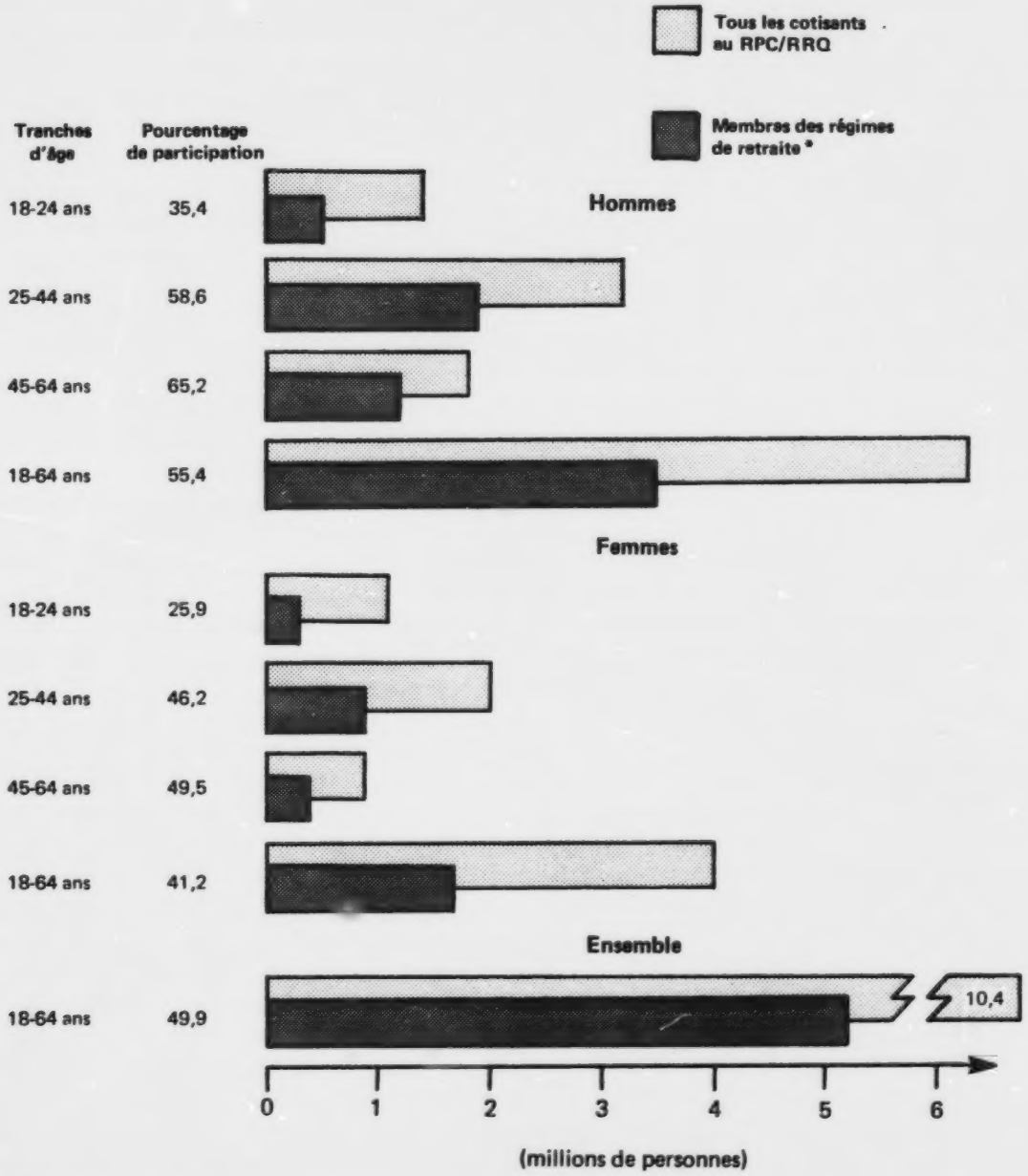
Ce sont les jeunes travailleurs de moins de 25 ans qui sont le moins protégés. On croit généralement que ce manque de protection n'est pas un grand problème. Or pareil point de vue sous-estime peut-être l'opportunité d'acquérir des droits à la retraite au cours de n'importe quelle période d'activité, surtout dans le cas des femmes, dont le taux d'activité est réduit pendant les années où elles élèvent les enfants.

Même pour les groupes principaux de la population en âge de travailler, il y a encore des lacunes sensibles. Le graphique III montre que parmi les 25 à 64 ans, les deux groupes les plus importants qui ne sont pas protégés par un régime de l'employeur ou par un REER sont, d'abord, les femmes dans le secteur privé qui touchent moins que le salaire moyen et, en deuxième lieu, les hommes dans le même secteur qui peuvent gagner 1,5 fois le salaire moyen. En 1979, au moins un million de femmes travaillant dans le secteur privé et touchant un revenu inférieur au salaire moyen, ne cotisaient pas à un REER ni ne jouissaient d'aucune protection autre que celle que prévoient le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec. De même chez les hommes, quelque 593 000 touchant un revenu inférieur au salaire moyen et environ 470 000 dont les gains se situaient entre 1 et 1,5 fois le salaire moyen n'adhéraient pas à un régime de l'employeur ni ne cotisaient à un REER.

Le graphique III montre encore que les travailleurs à faible revenu ont en général moins de chances d'être protégés par un régime de l'employeur ou par un REER. D'aucuns soutiennent que pour les travailleurs à bas revenu, le manque de protection n'est pas vraiment un problème puisqu'ils peuvent s'attendre à maintenir intégralement leur niveau de vie d'avant la retraite en raison des prestations relativement

GRAPHIQUE II

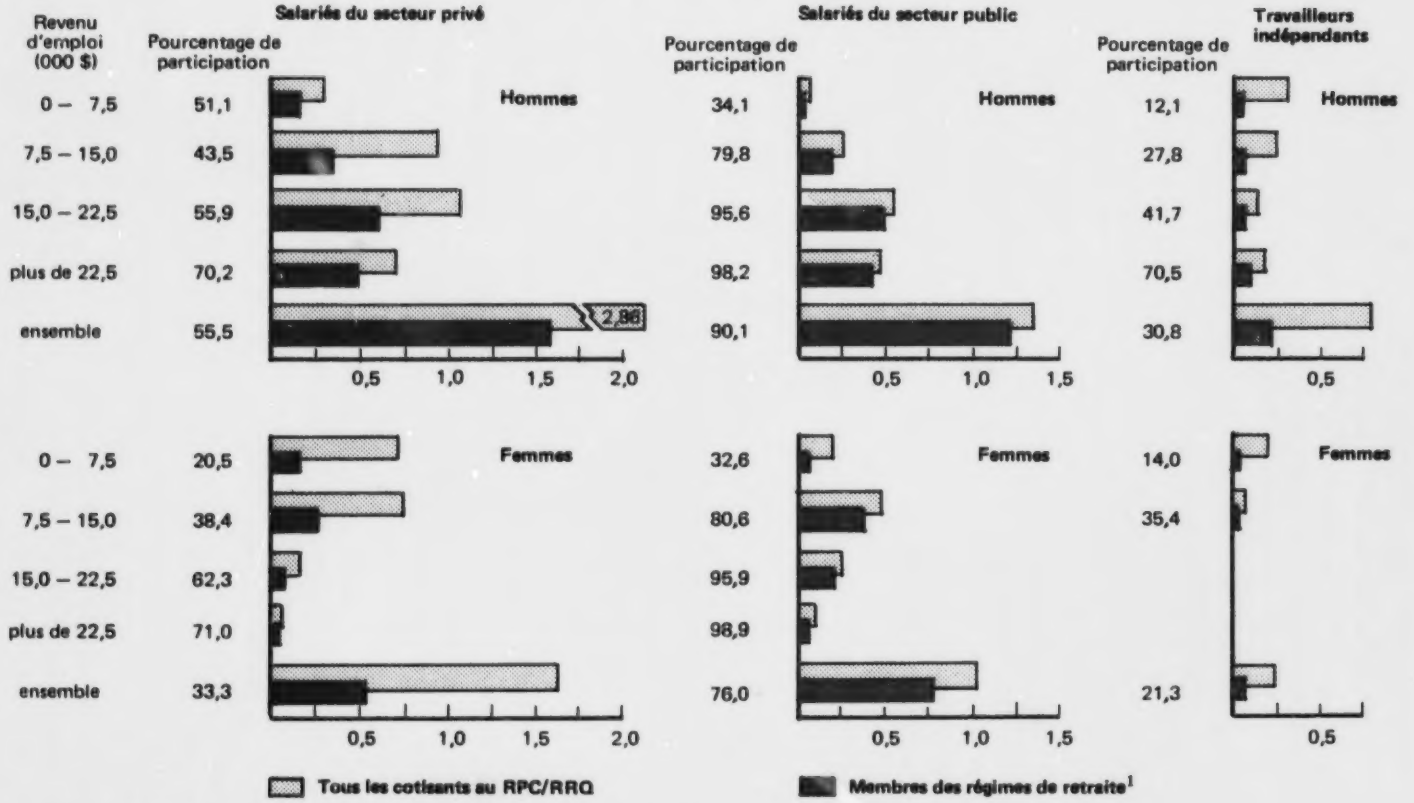
Participation aux régimes de retraite, 1979, selon le sexe et l'âge
(millions de personnes)



* Les cotisants au RPC/RRQ qui participaient aussi à un régime de retraite de l'employeur ou à un REER.

GRAPHIQUE III

Participation aux régimes de retraite, 1979, par secteur, sexe, et revenu d'emploi — groupe de 25 à 64 ans
(millions de personnes)



Notes: 1. Les cotisants au RPC/RRQ qui participaient aussi à un régime de retraite de l'employeur ou à un REER.
2. Le salaire industriel moyen en 1979 était de 15 000 $. Les limites des tranches de revenu d'emploi de 7 500 $, 15 000 $, et 22 500 $ correspondent donc à 0,5, 1,0 et 1,5 fois le salaire moyen respectivement.

importantes versées au titre de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti. Selon ces gens, la question de la protection dans la réforme des pensions intéresse d'abord les Canadiens à revenu moyen. Or, l'argument ne vaudrait que pour les couples à un seul salarié ou pour les personnes seules qui ont toujours eu un faible revenu, et il ne peut pas s'appliquer aux travailleurs à bas revenu en général. Il arrive que beaucoup de travailleurs à bas revenu touchent des gains supérieurs pendant des périodes de leur vie active ou qu'ils font partie d'un couple à revenu moyen; chez les couples à revenu moyen, 60 p. cent comptent deux travailleurs. Pour ces couples, il se peut que les prestations de sécurité de vieillesse, celles du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec et celles qu'ils toucheraient au titre du supplément de revenu garanti soient suffisantes, en soi, pour empêcher une baisse appréciable de leur niveau de vie, du fait que le supplément est fondé sur le revenu combiné du couple.

Donc, même si la réforme des pensions ne devait intéresser au premier chef que les Canadiens à revenu moyen, cela ne voudrait pas dire que les travailleurs à faible revenu peuvent être oubliés. Certains vont jusqu'à prétendre que même si les couples à un seul travailleur et à bas revenu peuvent maintenir intact leur niveau de vie d'avant la retraite grâce aux prestations des programmes publics, les Canadiens en général veulent toucher des rentes à titre de droit — pour y avoir cotisé toute leur vie — et ne souhaitent aucunement dépendre du supplément de revenu garanti.

Le travailleur indépendant ne cotise pas à un REER aussi souvent qu'on s'y attendrait. Du million ou presque d'indépendants, hommes et femmes, qui cotisaient au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec en 1979, plus de 720 000 ne versaient aucune cotisation à un REER.

Dernier point à signaler, c'est qu'au cours des dernières années, il n'y a eu aucune hausse dans le pourcentage des salariés protégés par un régime de l'employeur. Alors que ce pourcentage passait de 42 à 47,9 p. cent au cours de la période de 1970 à 1978, il a baissé légèrement en 1980 pour s'établir à 47,7 p. cent.

Le débat public a porté surtout sur les données relatives à la protection, dont la caractéristique serait la garantie ponctuelle. Or pareille mesure de la protection comporte des difficultés fondamentales. La garantie ponctuelle ne tient aucunement compte de ce que les rentes accumulées peuvent être perdues en raison de règles inadéquates touchant l'acquisition du droit au versement ou, si le droit est acquis, de ce que les rentes vont conserver une valeur raisonnable par rapport à l'inflation. Cette mesure ne fait aucune distinction entre les régimes prévoyant des prestations généreuses et les autres, pas plus qu'elle ne distingue entre la plus ou moins grande importance des montants cotisés à un REER. Elle ne permet pas non plus de savoir l'importance des prestations de survivant ni si ces prestations sont suffisantes. Cela signifie en somme que, si elle est un indicateur important, la garantie ponctuelle, comme le font voir les graphiques II et III, ne donne pas une mesure complète de la suffisance du système global.

Ce qu'il faut, c'est une mesure de la garantie à vie qui tienne compte des prestations à attendre des régimes de l'employeur à la retraite, lesquelles dépendent de la

taille moyenne des régimes et des taux de mobilité d'emploi aussi bien que de la garantie ponctuelle. Selon les estimations, plus de la moitié des couples et des particuliers à revenu moyen seront, au cours de leurs années actives, incapables de se constituer une rente de l'employeur assortie d'une protection contre l'inflation et de prestations de survivant suffisantes, qui remplacera plus de 10 p. cent des gains d'avant la retraite. Même si les régimes de l'employeur comportaient une protection contre l'inflation et l'acquisition rapide du droit aux prestations, 30 à 40 p. cent des couples et des particuliers à revenu moyen ne pourraient toujours pas se constituer des crédits de retraite remplaçant ne serait-ce que 10 p. cent des gains touchés avant la retraite.

Le deuxième facteur ayant pour effet de réduire, à la retraite, le niveau de vie de beaucoup de Canadiens à revenu moyen, c'est que l'épargne, y compris celle qui est placée dans les REER, est très inégalement répartie. Chez les personnes âgées, à l'heure actuelle, 4 p. cent possèdent plus de 40 p. cent du revenu de placements. Cette tendance ne devrait pas changer sensiblement au fil des ans. En fonction de l'apport que le revenu des placements personnels constituera vraisemblablement pour le maintien du niveau de vie, on estime que plus de la moitié des couples et des particuliers qui, à l'heure actuelle, sont d'âge moyen et ont un revenu moyen, n'auront pas assez d'épargne à la retraite pour remplacer plus de 5 p. cent de leurs gains antérieurs. Autrement dit, si un couple ou un particulier se servaient de tout l'argent qu'ils ont épargné jusqu'au moment de la retraite pour acheter une rente commune et de survivant pleinement indexée, les dernières données sur la répartition de la richesse montrent que plus de la moitié ne pourraient pas se payer une rente dont les versements représentent plus de 5 p. cent des gains touchés avant la retraite. Seulement un cinquième environ pourraient remplacer par ce moyen plus de 15 p. cent de leurs gains antérieurs.

L'autre grande composante de la richesse des ménages, en plus des avoirs de retraite et de l'épargne, est la maison dont le propriétaire est l'occupant: environ les trois quarts des couples et des particuliers à revenu moyen qui prennent leur retraite possèdent une maison. Les opinions diffèrent beaucoup quant à la manière de considérer la possession d'une maison dans le cadre de la politique de retraite. Si tout le monde ne voit pas une maison comme une partie de l'épargne-retraite, il reste que la valeur de cette maison une fois enlevé le montant d'hypothèque qui reste à payer, pour les gens à la veille de prendre leur retraite, est à peu près égale à celle de leur épargne. La valeur imputée à l'usage, après la retraite, d'une maison dont le propriétaire est l'occupant peut donc avoir un effet appréciable sur le degré de suffisance attribué au système de revenu de retraite.

Il y a différents moyens de voir une maison dans le cadre de la politique de retraite. D'aucuns prétendent que cette politique devrait reposer sur la proposition voulant que les personnes âgées puisent sur la valeur de leur maison, à la retraite, alors que nombre d'autres soulignent l'importance d'inciter ces gens à demeurer dans leur maison et aussi de leur permettre de le faire. Quand il s'agit de déterminer la position économique des personnes âgées, la valeur d'une maison dont le propriétaire est l'occupant devrait, à tout le moins, être prise en considération afin de supprimer le besoin de payer un loyer, même si cela doit être pesé par rapport aux dépenses,

réparations, assurances et impôt foncier, par exemple. Il est possible aussi qu'une maison dont le propriétaire est l'occupant soit vendue, une fois les intéressés à la retraite, et que les profits servent, du moins en partie, pour vivre.

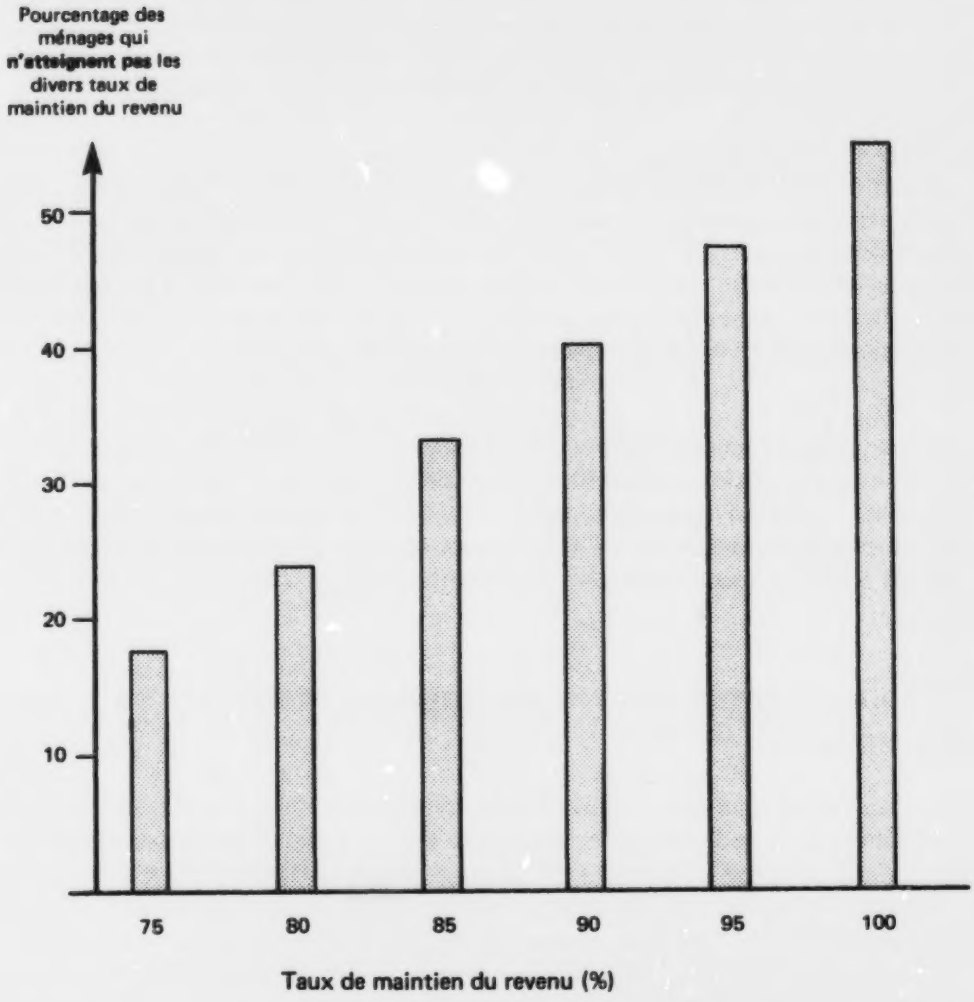
Selon les dernières données sur la répartition de la richesse, la moitié des couples et des particuliers à revenu moyen qui prennent leur retraite et qui possèdent une maison ne pourraient pas compter sur la valeur que celle-ci représente pour remplacer plus que l'équivalent de 5 p. cent du revenu, en épargnant le coût du loyer. Dans la mesure où ils se verraient obligés de puiser sur la valeur de la maison, cela pourrait remplacer l'équivalent de 10 à 20 p. cent du revenu d'avant la retraite.

Le graphique IV, qui regroupe les différents éléments, montre que presque la moitié des ménages canadiens qui jouissent d'un revenu moyen durant leur vie active risquent de subir une baisse de niveau de vie d'au moins 5 p. cent après la retraite, tandis que pour un tiers, cette baisse sera d'au moins 15 p. cent, et qu'elle atteindra au moins 25 p. cent dans le cas d'environ un sur six. Ces estimations de la garantie à vie tiennent compte des grands facteurs pour lesquels des données existent, notamment les diverses sources de revenu, l'épargne, la possession d'une maison, les coûts afférents au travail qui diminuent et, dans le cas des personnes âgées, les dispositions fiscales avantageuses. L'étendue et la durée limitées de la protection assurée par les régimes de l'employeur de même que la répartition inégale de l'épargne, REER compris, expliquent principalement ces baisses du niveau de vie. Toutefois, les deux raisons ne tiennent pas compte pleinement de la baisse qui surviendrait encore après le décès d'un conjoint, par suite de l'insuffisance des prestations de survivant et de la perte d'une pension de sécurité de la vieillesse.

Les gouvernements et la population canadienne doivent donc se demander ceci: l'ampleur des baisses prévues dans le niveau de vie des Canadiens à revenu moyen est-elle un problème qui demande des mesures officielles? Autrement dit, devrait-on s'attendre que les Canadiens comblent l'écart de leur propre chef en épargnant davantage et en se constituant des rentes, ou la situation exige-t-elle une extension des modalités de retraite obligatoires?

GRAPHIQUE IV

Proportion des ménages à revenu moyen[1] qui n'atteignent pas divers taux de maintien du revenu[2] en vertu du système actuel à maturité



[1] Il s'agit du revenu de la tranche médiane de 60 p. cent des ménages, c'est-à-dire les ménages dont les gains familiaux (ceux du mari plus ceux de la femme) se situent à mi-chemin entre 15 000 $ et 40 000 $ en 1982.

[2] Le taux de maintien du revenu est le rapport qui existe entre le revenu disponible après la retraite et le revenu disponible avant la retraite, soit le revenu provenant de l'emploi, des placements, des rentes et des prestations de retraite plus les transferts de l'État, plus les montants prélevés sur l'épargne, moins l'impôt sur le revenu et les retenues salariales, les dépenses liées à l'emploi, les cotisations aux régimes de retraite et l'épargne.

Chapitre 4

LES PROPOSITIONS DE RÉFORME

Les principaux problèmes que crée l'actuel appareil de revenu de retraite ont été définis au chapitre précédent. Des carences ont été retrouvées partout: régimes de l'employeur, Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec, programmes assujettis à une évaluation du revenu, mesures fiscales visant l'épargne-retraite.

Le Gouvernement du Canada soumet donc au débat public un certain nombre de propositions de réforme fondées sur les trois principes qui sous-tendent la politique canadienne de retraite: garantie d'un minimum de revenu suffisant; possibilités et modalités équitables pour que chacun puisse assurer sa retraite; système qui permettrait à la plupart des Canadiens d'éviter un bouleversement grave de leur niveau de vie à la retraite grâce à une combinaison de rentes obligatoires et de dispositions personnelles.

Les propositions sont décrites en détail ici afin d'inciter les employeurs, les travailleurs, les actuaires — et en réalité tous les Canadiens intéressés — à examiner les avantages qu'elles comportent et les coûts qu'elles entraînent. Le débat est voulu pour que tous s'entendent largement sur les révisions à apporter, et aussi dans le but de donner aux Canadiens l'occasion de proposer des mesures précises en vue d'améliorer le système.

Veiller à ce que les minimums de revenu garanti soient suffisants

En dépit des hausses importantes apportées au supplément de revenu garanti en 1979 et en 1980, des pensionnés seuls ont encore un revenu trop bas. Pour remédier à cet état de choses, le Gouvernement du Canada veut améliorer la situation de cette catégorie de pensionnés dès que les ressources le permettront. C'est certainement là une priorité parmi les mesures de réforme des pensions qu'il veut mettre en oeuvre. Il faut souligner ici de nouveau que le budget de juin 1982 protège à cet égard les garanties de revenu minimum qu'assurent aux personnes âgées la pension de sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti.

Veiller à ce qu'il y ait de la justice dans l'accumulation des avoirs de retraite

Régimes de l'employeur et Loi de l'impôt sur le revenu

Pour que les prestations soient réparties équitablement, il faudrait renforcer les lois qui réglementent les régimes de rentes de l'employeur et les régimes enregistrés

d'épargne-retraite, c'est-à-dire *les lois fédérales et provinciales sur les normes des prestations de pension de même que la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu*. Les provinces qui n'ont pas de normes à cet égard seront incitées à promulguer des mesures législatives appropriées.

Les lois sur les prestations de retraite précisent les normes minimums auxquelles doivent se conformer les régimes de l'employeur. Même si dans beaucoup de régimes les dispositions dépassent déjà ces normes, les révisions proposées par le Gouvernement du Canada assujettiraient tous ces régimes à des normes minimums plus rigoureuses.

Parmi les propositions soumises, beaucoup sont fondées sur l'accord général auquel sont arrivés les membres de l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite, qui réunit sept hauts fonctionnaires chargés de faire appliquer la loi fédérale et les six lois provinciales sur les normes de prestations de pension. Des observateurs délégués par les gouvernements provinciaux qui n'ont pas de loi en ce sens ont pris part aux discussions qui ont permis de réaliser le consensus au sein de l'ACOR.

Voici les mesures particulières de réforme qui devraient être envisagées.

Protection contre l'inflation

Le Gouvernement du Canada est en faveur de l'incorporation, aux régimes de l'employeur, d'une forme quelconque de protection automatique contre l'inflation qui sera juste pour l'employeur comme pour le travailleur, et qui garantira un seuil de protection raisonnable aux pensionnés. Si un certain nombre de solutions peuvent être envisagées (voir, par exemple, le rapport du Groupe d'étude fédéral sur la politique de revenu de retraite), la formule de l'intérêt excédentaire que propose l'ACOR a suscité un intérêt considérable. La proposition comporte bien des caractéristiques séduisantes et elle fournit une bonne base pour examiner la question de la protection contre l'inflation.

Selon la formule de l'intérêt excédentaire, un degré minimum de protection contre l'inflation serait exigé pour toutes les prestations versées dans le cadre d'un régime de l'employeur: rentes en vigueur, rentes différées, et crédits acquis alors par les membres des régimes. Les régimes assortis d'autres mécanismes automatiques assurant une protection au moins équivalente contre l'inflation, ceux par exemple, qui prévoient l'indexation intégrale en fonction de l'indice des prix à la consommation après la retraite, pourraient échapper aux révisions.

Il faudrait que les prestations acquises après la date d'entrée en vigueur de la réforme soient majorées d'un montant minimum tous les ans, selon un coefficient de rajustement établi en fonction de l'inflation et que le gouvernement publierait tous les ans, soit: la différence entre le taux directeur (rendement moyen des obligations à long terme du Gouvernement du Canada au cours des cinq dernières années) et un taux de base de 3,5 p. cent. Le taux de 3,5 p. cent a été choisi pour se rapprocher du taux de rendement que les fonds de retraite seraient censés avoir dans une économie

libre d'inflation. La différence entre le taux directeur et 3,5 p. cent, qui est l'intérêt excédentaire, indique en général fidèlement l'effet de l'inflation sur les taux d'intérêt, et pourrait donc servir pour rajuster les prestations en fonction de l'inflation.

La formule fonctionnerait de la manière suivante: si le rendement moyen quinquennal des obligations à long terme du Canada était de 11 p. cent, les prestations acquises après la date d'entrée en vigueur de la réforme seraient en permanence augmentées de 11 p. cent moins 3,5 p. cent, soit 7,5 p. cent.

Suivant cette proposition, il faudrait également rajuster les prestations acquises avant l'entrée en vigueur de la réforme, mais selon un montant moindre basé sur la différence entre le taux directeur et un taux de base modifié de 7 p. cent. Le recours au taux de 7 p. cent permettrait, dans une grande mesure d'éviter l'imposition de nouveaux paiements d'amortissement aux employeurs, étant donné que peu de régimes de rentes présupposent un taux de rendement sur les placements de plus de 7 p. cent pour établir la valeur des prestations de retraite. Si par exemple le taux directeur était de 11 p. cent, les prestations acquises avant l'entrée en vigueur de la réforme (y compris toutes les rentes actuellement versées) devraient être rajustées selon la formule suivante: 11 p. cent moins 7 p. cent, soit 4 p. cent.

L'emploi d'un système de plafonnement pourrait aussi être envisagé quand le facteur de rajustement prescrit dépasse la hausse de l'indice des prix à la consommation pour une année donnée, et l'excédent serait mis en banque pour une autre année où ce facteur est inférieur à l'indice.

La plupart des gestionnaires de régimes pourraient obtenir pour leurs placements un taux moyen de rendement qui serait au moins aussi élevé que le taux directeur proposé. Mais différentes solutions et différents taux de base pourraient être envisagés, et on pourrait, par exemple, fonder le taux directeur sur le rendement d'un portefeuille de titres de créance à court terme. Une formule de ce genre viendrait toutefois introduire un équilibre différent entre des objectifs qui s'opposent, à savoir la qualité de la protection contre l'inflation assurée aux pensionnés, et les coûts et risques imposés aux répondants des régimes. Elle pourrait aussi entraîner des coûts plus élevés pour les répondants des régimes ou encore signifier une plus mauvaise protection contre l'inflation pour les pensionnés.

A remarquer que le recours à la méthode de l'intérêt excédentaire pour protéger contre l'inflation est compatible avec la création éventuelle de titres indexés pour le marché des capitaux. Si, par exemple, des obligations indexées étaient mises sur le marché, les gestionnaires de régimes qui investiraient dans ce genre de placement pourraient offrir l'indexation intégrale ou quasi intégrale des rentes qu'ils versent, c'est-à-dire en fonction même de l'indice des prix à la consommation, et s'exempter ainsi d'avoir besoin d'appliquer des redressements suivant l'inflation qui seraient fondés sur l'intérêt excédentaire. Un autre moyen serait de modifier le taux directeur même pour déterminer le rendement d'un portefeuille d'obligations indexées, ce qui permettrait d'effectuer des rajustements protégeant mieux les pensionnés contre l'inflation et de réduire les risques pour les répondants des régimes.

Un problème se pose cependant lorsque les gestionnaires de régimes à prestations déterminées achètent une rente viagère fixe quand un cotisant prend sa retraite ou quitte le service de l'employeur. Le répondant du régime devrait alors être tenu de redresser la rente selon la formule du taux directeur moins 7 p. cent comme dans le cas des autres prestations accumulées. Mais parce que cette mesure pourrait imposer aux gestionnaires une contrainte financière, ou parce que le coût du redressement en fonction de l'inflation serait peut-être plus justement la responsabilité du vendeur, si la rente était achetée depuis quelque temps, il faudra voir la possibilité de considérer comme acquis les avantages intégralement assurés. Par ailleurs, il sera peut-être nécessaire d'exiger que toute rente du genre achetée après la date de la publication de ce document fasse l'objet du rajustement décrit.

Enfin, tel que signalé précédemment, l'intérêt excédentaire généré par les caisses de retraite a servi à d'autres fins qu'à protéger de l'inflation, mais surtout à majorer la formule de prestations du régime ou encore à réduire les dépenses annuelles de l'employeur engagées au titre des rentes. Si l'intérêt excédentaire servait plutôt à assurer une certaine mesure de protection contre l'inflation, beaucoup de gestionnaires constateraient que leur régime coûte plus cher qu'envisagé au départ.

Les répondants des régimes pourraient réagir de différentes manières devant les coûts entraînés par les propositions de réforme, qui résultent pour la plupart de l'existence d'un certain degré de protection contre l'inflation. Ils pourraient, par exemple, absorber les augmentations de coût, majorer les cotisations salariales, convaincre les travailleurs qui sont membres du régime d'accepter une réduction du taux des augmentations de salaire, réduire le montant des prestations de base prévues par le régime, hausser leurs prix de vente pour tenir compte des coûts de main-d'oeuvre plus élevés, ou encore recourir à une combinaison quelconque de ces moyens.

La solution appropriée varierait d'un régime à un autre et dépendrait en partie de l'importance des prestations du régime, de l'état des relations patronales-syndicales, du fait que le régime a ou non été négocié, de la souplesse financière de l'employeur, de la compétitivité du marché où celui-ci vend, et d'autres facteurs. La matière de la meilleure solution peut par ailleurs changer au fil des années.

Si beaucoup de choix s'offraient à la plupart des répondants des régimes, certains auraient peut-être du mal à passer à un monde où la viabilité des régimes de rentes qu'ils mettent en oeuvre ne pourrait plus dépendre du maintien des taux élevés d'inflation ni de l'accès à des gains inflationnistes. Il faudra peut-être envisager d'appliquer par étapes la protection contre l'inflation, surtout à l'égard des prestations déjà accumulées. Une latitude un peu plus grande pourrait aussi être laissée aux employeurs quand il s'agit de faire des paiements d'amortissement dans le cas des obligations non financées par suite des propositions de réforme.

Dévolution plus rapide

Les régimes de retraite de l'employeur donneraient nécessairement le droit aux prestations après deux années de services. Cela signifie que les prestations découlant des cotisations patronales, aussi bien que des cotisations salariales, le cas échéant,

appartiendraient au travailleur après deux ans. En général, les règlements fédéraux et provinciaux actuels ne prescrivent la dévolution qu'après dix années de services et lorsque l'intéressé a atteint l'âge de 45 ans. Le travailleur ne pourrait toucher qu'à la retraite les prestations qui lui reviennent; au surplus, aucune conversion des prestations de retraite ne serait autorisée, sauf dans des circonstances déterminées. Les travailleurs jouiraient cependant d'une latitude considérable lorsqu'il s'agirait de transférer les fonds accumulés d'un régime à un autre (voir plus loin).

L'employeur pourrait aussi être tenu de payer au moins la moitié des prestations acquises par le travailleur au moment de la cessation de l'emploi. Les cotisations salariales plus l'intérêt dépassant 50 p. cent de la valeur des prestations — les cotisations payées d'avance par le travailleur — seraient ordinairement versées au compte de pension enregistré de celui-ci (voir plus loin) sans qu'aucune réduction que ce soit ne puisse être effectuée sur les prestations acquises au moment où il quitte son emploi.

Des règles visant l'évaluation des prestations acquises et l'accumulation des cotisations salariales pourraient être établies. Un taux minimum d'intérêt qui correspondrait au rendement moyen des obligations à long terme du Canada au cours des cinq années précédentes pourrait être fixé tous les ans. Ce taux, nul autre que le taux directeur employé afin de calculer le rajustement en fonction de l'inflation, serait alors le minimum qui pourrait servir dans l'accumulation des cotisations salariales pour le calcul dont il est question à l'alinéa précédent, et pour remettre les cotisations à l'égard des prestations non acquises. Les prestations acquises seraient évaluées de manière à tenir compte du degré nécessaire de protection contre l'inflation.

Comptes de pension enregistrés

Un nouveau moyen d'épargne-retraite comportant dégrèvement fiscal qui serait appelé compte de pension enregistré (CPE) pourrait être instauré. La nouvelle formule serait, pour la plupart des points, identique à celle des REER. Les contribuables pourraient cotiser aux CPE et les cotisations seraient exonérées d'impôt de la même façon qu'elles le sont actuellement pour les REER. Les contribuables auraient la même latitude pour vérifier le placement des fonds.

Il y aurait tout de même des différences. Les employeurs seraient autorisés à cotiser directement au CPE d'un travailleur pour le compte de celui-ci, moyennant certaines limites. Cette disposition faciliterait la tâche aux petites entreprises désireuses d'assurer des prestations de retraite à leurs employés.

Les fonds ne seraient retirés qu'après la retraite sous forme de rente. Les prélèvements de fonds avant la retraite ne seraient autorisés qu'en des circonstances particulières, par exemple, si le travailleur devient invalide.

Si les CPE étaient institués, la question est de savoir si les cotisations aux REER pourraient continuer d'être versées, ou s'il faudrait autoriser le versement des nouvelles cotisations aux CPE seulement.

Cette modification créera un meilleur moyen d'épargne-retraite, lequel, allié aux mesures de dévolution et de transférabilité, permettra aux particuliers d'avoir des rentes vraiment transférables.

Meilleure transférabilité

En vertu de cette proposition, trois options pourraient s'offrir au travailleur qui quitte son emploi après avoir acquis le droit au versement. Ces options s'appliqueraient à la valeur des prestations de retraite acquises par le travailleur après que les cotisations salariales versées d'avance, décrites dans la partie qui traite de la dévolution, auraient été transférées au CPE de celui-ci.

Sous réserve de certains rajustements liés à l'état de financement du régime, le travailleur pourrait:

- transférer la valeur intégrale de la rente à son CPE;
- choisir une rente différée en laissant les crédits accumulés dans le régime de retraite de l'ancien employeur;
- transférer la valeur de ses cotisations avec les intérêts à un CPE, et choisir une rente différée partielle en laissant le reste de la valeur de la rente dans le régime, si l'employeur accepte.

Le travailleur pourrait aussi transférer la valeur de la rente accumulée au régime de son nouvel employeur si celui-ci acceptait.

Accès plus équitable à l'aide fiscale

A l'heure actuelle, il est possible d'épargner de différentes façons en vue de la retraite tout en bénéficiant d'une exonération fiscale, grâce notamment aux régimes de retraite de l'employeur et aux REER. Par contre, l'accès à ces moyens d'épargne-retraite se trouve assujetti à diverses contraintes visant les montants qui peuvent être cotisés et ceux qui peuvent être versés en prestations.

Le Gouvernement du Canada est d'avis qu'un nouveau système caractérisé par des limites à la fois plus justes, souples et exhaustives touchant l'exonération d'impôt pour l'épargne-retraite est nécessaire. Ce système pourrait garantir une plus grande mesure d'uniformité dans le traitement des divers genres de régimes de retraite, surtout les régimes à prestations déterminées et les régimes à cotisation fixée d'avance, et il pourrait prévenir également l'accumulation excessive dans ces régimes d'une épargne-retraite exonérée d'impôt. La plus grande souplesse en cette matière assurerait en même temps une marge plus étendue de compensation aux travailleurs âgés et à ceux qui ont connu des fluctuations de revenu pendant leur vie active, pour n'avoir pu cotiser intégralement à leur régime pendant certaines années. Enfin, il y aurait plus de latitude à l'égard des cotisations versées au CPE du conjoint. Le gouvernement étudie actuellement différents moyens de modifier le système actuel pour atteindre ces objectifs. Un document de travail où seront analysées les formules qui serviront de base aux consultations avec le public, doit être publié à cette fin.

Meilleure protection des conjoints

Quatre nouvelles dispositions devraient être considérées pour améliorer le traitement réservé au conjoint. En premier lieu, les crédits de retraite et les pensions en vigueur accumulés dans un régime de l'employeur au cours des années de mariage, ou d'une union de fait reconnue par les lois provinciales sur la famille, pourraient être partagés à la dissolution du mariage ou après une séparation de trois ans. Une disposition semblable touchant les REER doit être mise en oeuvre sous peu et elle pourrait être étendue jusqu'à s'appliquer aux CPE. Pour que cette disposition ait le maximum d'effet, il faudrait que les provinces s'assurent que leur loi sur la famille prévoit la division des pensions ainsi accumulées au cours du mariage. La juste part des crédits qui serait déterminée en vertu d'un décret du tribunal, d'un jugement de divorce ou d'un jugement de séparation, pourrait être transférée au CPE du conjoint. Celui-ci pourrait opter pour une pension différée si l'employeur l'acceptait. Cela permettrait de reconnaître le principe qui veut que les conjoints soient égaux dans la famille.

En deuxième lieu, il pourrait être nécessaire de poursuivre le versement jusqu'à un certain point des rentes de retraite et des rentes viagères découlant d'un régime de l'employeur, d'un REER ou d'un CPE, au moment du décès d'un conjoint, ce qui veut dire qu'il faudrait que les prestations soient établies sous forme de rente réversible, sauf consentement écrit des conjoints à une autre forme quelconque de paiement. La prestation versée au survivant, peu importe lequel, pourrait devoir correspondre à 60 p. cent au moins de la prestation initiale. Des dispositions analogues seraient ensuite appliquées aux rentes à terme et au fonds de revenu de retraite acheté par le moyen d'un REER ou d'un CPE.

En troisième lieu, le conjoint survivant d'un membre décédé avant la retraite pourrait au moins recevoir la valeur intégrale de la pension de celui-ci. Avec l'accumulation des crédits de retraite, le survivant aurait les mêmes choix qu'un salarié qui change d'emploi. Mais si le régime comportait déjà des prestations de survivant, le conjoint survivant pourrait choisir de toucher plutôt cette prestation.

Enfin, les prestations de survivant assurées par les régimes de rentes, avant ou après la retraite, ne pourraient pas être supprimées au moment du remariage du bénéficiaire.

Adhésion obligatoire et non-discrimination

Lorsqu'un régime de l'employeur existe, la protection pourrait être obligatoirement mise à la portée de tous les salariés à plein temps justifiant d'au moins une année de services, et pourrait être exigée pour ceux qui ont 25 ans et plus et qui justifient d'au moins une année de services. Les salariés à temps partiel qui remplissent les conditions minimums d'âge et de résidence pourraient aussi être protégés.

De plus, certaines dispositions discriminatoires en apparence dans les régimes de l'employeur pourraient être interdites, ainsi:

- l'offre d'un régime de retraite à un groupe privilégié de salariés ou la protection de groupes distincts de salariés, au sein de l'effectif d'un employeur, en vertu de régimes différents;
- les prestations ou les cotisants qui diffèrent sensiblement d'un groupe à l'autre à l'intérieur d'un même régime;
- le non-paiement de prestations de pension à l'égard des personnes qui renvoient leur retraite à un âge plus avancé que l'âge normal;
- certaines méthodes particulières de coordination avec le Régime de pensions du Canada, le Régime de rentes du Québec et le programme de la sécurité de la vieillesse (par exemple, les membres à faible revenu des régimes contributifs de l'employeur payent relativement plus pour leurs prestations que les membres à revenu plus élevé à cause de la coordination avec le Régime de pensions du Canada ou le Régime de rentes du Québec).

Si certaines de ces pratiques semblent discriminatoires à prime abord, elles ne le sont pas nécessairement. Le fait, par exemple, d'accorder un traitement différent peut résulter délibérément d'une convention collective. Ce fait peut correspondre à des distinctions professionnelles authentiques, ou encore être légitime dans le contexte de la politique générale d'indemnisation. Mais il reste à savoir comment prévenir les pratiques discriminatoires tout en permettant les distinctions raisonnables. Quoi qu'il en soit, le problème devra être résolu avant la mise en vigueur des dispositions visant la participation obligatoire à l'intention des salariés à plein temps ou à temps partiel, sinon les responsables pourraient bien n'observer que pour la forme le règlement à cet égard.

Divulgation des renseignements

Les responsables des régimes pourraient être tenus de fournir beaucoup plus d'information aux membres et à leur conjoint. Les employeurs pourraient être obligés de donner des renseignements tous les ans sur les prestations des salariés et sur la situation financière des régimes. Les administrateurs des régimes seraient également tenus de fournir aux intéressés des renseignements au sujet de la mesure dans laquelle le fonds peut faire face à ses obligations, la liste des avoirs, les bilans actuariels, la valeur actuelle des prestations acquises à ce moment-là et d'autres données de nature semblable.

Suppression de la disrimination fondée sur le sexe

Il pourrait être obligatoire que les prestations mensuelles des salariés, hommes et femmes, prenant leur retraite dans des circonstances identiques soient égales. C'est d'ailleurs ce qui se produit à l'heure actuelle dans le cas de 94 p. cent des membres des régimes à prestations déterminées. Il faudrait que les dispositions des régimes à cotisation fixée d'avance s'harmonisent avec celles qui sont actuellement en pratique dans la plupart des régimes.

Dans le cas des contrats individuels de rentes, le problème est plus difficile à résoudre en raison du parallélisme qui existe avec l'assurance-vie et des difficultés liées à la réglementation d'un marché complexe.

Plus grande protection en cas de cessation des régimes

Le fait d'obliger les régimes à satisfaire aux normes minimums plus rigoureuses qui sont proposées réduira peut-être la souplesse financière sur laquelle nombre d'entre eux ont pu s'appuyer. Il pourrait être souhaitable d'améliorer la protection garantie aux membres dans le cas où le régime prend fin. Une option à considérer serait celle du régime d'assurance contre la cessation des régimes de retraite, dont l'administration serait confiée à une société de cautionnement exploitée sous l'égide des gouvernements fédéral et provinciaux. Par contre, les régimes déficitaires à la cessation pourraient avoir une haute priorité sur les actifs de l'entreprise.

Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec

Outre les propositions déjà énoncées à l'égard des régimes de retraite de l'employeur et de l'épargne-retraite exonérée d'impôt, plusieurs améliorations au Régime de pensions du Canada sont envisagées. Si le Québec est évidemment responsable de son régime de rentes, il importerait que les deux régimes demeurent très semblables.

Deux mesures de réforme ont déjà été longuement débattues et ont remporté beaucoup d'adhésions:

Augmentation du montant des gains cotisables

L'actuelle disposition de rattrapage serait modifiée de sorte que le maximum des gains cotisables aux termes du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec soit porté au niveau du salaire moyen dans l'industrie, au cours d'une période de trois ans.

Mise en œuvre de la clause d'exclusion pour élever des enfants

Le Gouvernement du Canada a l'intention de poursuivre vigoureusement ses démarches auprès de celui de l'Ontario pour inciter ce dernier à mettre en application la clause d'exclusion pour élever des enfants.

Outre ces propositions, diverses autres modifications au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec pourraient être envisagées:

Cessation des versements en cas de remariage

La disposition actuelle en vertu de laquelle le versement des prestations de survivant doit cesser en cas de remariage pourrait être éliminée.

Partage des crédits

La protection du Régime de pensions du Canada pourrait être assurée aux personnes au foyer et à leur famille grâce à l'extension de la disposition prévoyant le partage des crédits en cas de rupture du mariage. La formule du partage des crédits peut être employée pour garantir aux conjoints l'intégralité des droits aux prestations du Régime de pensions du Canada fondées sur les crédits de retraite accumulés par les deux partenaires. Les crédits seraient divisés lorsque le plus jeune conjoint atteint l'âge de 65 ans, lorsque l'un ou l'autre des conjoints meurt, ou lorsqu'un conjoint inactif (ou le plus bas salarié dans le cas d'un couple de salariés) devient invalide, les prestations étant alors versées en fonction du partage des crédits. En outre, les crédits seraient divisés sur demande de l'un ou l'autre conjoint dans les cas de séparation de plus de trois ans.

Il existe aussi divers autres moyens d'accumuler des droits aux prestations pour les conjoints — notamment les personnes au foyer qui ne sont pas dans la population active rémunérée — fondés sur des cotisations additionnelles versées soit par ces conjoints, soit pour eux. Le Gouvernement du Canada n'a pas l'intention toutefois de proposer ces autres moyens. A titre d'exemple, une des mesures formulées en ce sens veut que des cotisations obligatoires basées sur la moitié du salaire moyen soient versées, par le conjoint le mieux rémunéré, pour l'autre qui ne touche aucune rémunération ou dont les gains sont inférieurs, de manière à financer les prestations du conjoint au foyer. Mais le fait est que la plupart des travaux domestiques sont effectués par les femmes même si elles font partie, à temps plein ou à temps partiel, de la population active. Par conséquent, il serait manifestement injuste que les prestations de ce genre ne soient pas accordées aux femmes qui touchent un revenu gagné. Cette mesure se traduirait par le versement, par la majorité des couples à un seul salarié, de plus du double du montant total des cotisations au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec. Mais nombreux sont ceux qui éprouveraient de la difficulté à verser ces cotisations, surtout du fait que les taux augmentent. Si, par contre, ce genre de protection pour le conjoint au foyer aux termes des deux régimes généraux était offert à titre facultatif, les cotisations exigées et les prestations versées éventuellement seraient les mêmes. Dans la plupart des cas, le conjoint exerçant une activité rémunérée choisirait sans doute de ne pas verser les cotisations nécessaires. Ainsi, de nombreux conjoints se retrouveraient sans plus de protection que celle qu'ils ont à l'heure actuelle. Les seules personnes à qui cette mesure risquerait de profiter seraient celles dont le conjoint touche un revenu élevé.

Prestations de survivant après la retraite

Les actuelles prestations de survivant du Régime de pensions du Canada pour les conjoints de plus de 65 ans seraient remplacées par une pension permanente à vie représentant 60 p. cent de la rente de retraite accumulée à ce moment-là par le conjoint décédé (après partage des crédits). Le conjoint survivant, qu'il ait cotisé ou non, recevrait ainsi 80 p. cent des prestations du Régime de pensions du Canada que touchait le ménage jusqu'au décès du conjoint. Le montant combiné des pensions de retraite et de survivant pourrait ainsi dépasser le plafond actuel correspondant au maximum des prestations de retraite.

Prestations de survivant avant la retraite

L'actuelle structure des prestations pour les survivants de moins de 65 ans devrait être révisée. Il faudrait envisager la possibilité de remplacer cette structure par un versement à deux volets, à savoir une prestation de transition et une prestation payée à vie. La prestation permanente pourrait être la même que pour le survivant de plus de 65 ans, c'est-à-dire qu'elle représenterait 60 p. cent de la pension partagée accumulée jusqu'alors. Pour ce qui est de la prestation de transition, elle pourrait être égale à la pension de base de sécurité de la vieillesse et être payée aux survivants pendant trois ans, ou jusqu'à 65 ans, la plus courte de ces deux périodes de versement primant l'autre. Les survivants qui ont des enfants pourraient être admis à cette prestation pendant une période plus longue, c'est-à-dire jusqu'à ce que le plus jeune enfant, par exemple, atteigne l'âge de sept ans. Les survivants pourraient aussi avoir le choix de toucher l'équivalent actuariel de la prestation de transition pendant dix ans, ou jusqu'à 65 ans, la plus courte de ces deux périodes de versement primant l'autre.

Cette façon d'aborder la question des prestations aux conjoints survivants de moins de 65 ans permettrait d'atténuer les problèmes que le fait de fonder comme maintenant le droit aux prestations sur l'âge, l'état civil ou la présence d'enfants ne manquerait pas d'entraîner. Une nouvelle formule de prestations pourrait tenir compte de la période particulièrement difficile d'adaptation qui suit le décès d'un conjoint. Pareille formule serait en outre plus conforme à la notion générale voulant que les crédits de retraite soient des biens familiaux. Elle permettrait de prendre en considération le rôle des conjoints en tant que partenaires égaux, la participation croissante de la femme dans la population active et les problèmes propres aux personnes âgées qui ont perdu leur conjoint, surtout des femmes, et aux parents ayant de jeunes enfants.

La formule oblige par contre à se demander s'il est nécessaire d'assurer à la fois une pension de transition et une pension permanente. Il se pourrait que certaines personnes touchent alors des prestations inférieures à celles qu'elles reçoivent en vertu des dispositions actuelles. Par exemple, une veuve de 30 ans qui a des enfants toucherait des prestations supérieures en vertu de la nouvelle formule tant que ses enfants auraient moins de sept ans, mais elle recevrait par la suite des prestations permanentes inférieures. Selon la formule actuelle, cette femme perd naturellement tous ses droits aux prestations si elle se remarie.

Prestations d'invalidité

Le Gouvernement du Canada est déjà en pourparlers avec les provinces au sujet des améliorations à apporter aux prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada. Dans la proposition actuellement à l'étude, il est question de porter de 75 à 100 p. cent de la rente de retraite théorique d'un membre, la partie des prestations d'invalidité afférente aux gains, d'augmenter la partie forfaitaire de ces prestations d'invalidité de façon à ce qu'elle égale la pension de sécurité de la vieillesse (l'augmentation de la prestation forfaitaire serait moindre pour le Régime de rentes du

Québec puisque cette prestation est déjà deux fois et demie celle du Régime de pensions du Canada), et de réduire les conditions minimums de versement de ces cotisations pendant l'une des deux dernières années.

Éviter un bouleversement grave dans le niveau de vie

Faut-il élargir les modalités de retraite obligatoires?

Il a été montré précédemment qu'un grand nombre de personnes connaîtront une baisse sensible de leur niveau de vie à la retraite même lorsque le système actuel arrivera à maturité. Les mesures de réforme déjà décrites garantiront dans une large mesure que les prestations accumulées aux termes des régimes de l'entreprise après la date d'entrée en vigueur des révisions correspondront assez fidèlement aux cotisations versées, c'est-à-dire que les travailleurs ne perdront plus leurs crédits de retraite parce qu'ils changent d'employeur, qu'il ne sera plus toléré que la valeur des pensions s'amenuise à cause de l'inflation, et que les conjoints toucheront la part équitable qui leur est due. Dans le même ordre d'idées, les améliorations proposées au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec se traduiront par des pensions plus élevées pour les femmes qui ne sont pas adéquatement protégées par l'actuel système. Bref, le revenu de retraite s'accroîtra et sera réparti d'une manière plus équitable; le montant que les particuliers doivent épargner dans le but de maintenir leur niveau de vie à la retraite, sera diminué d'autant pour un grand nombre de Canadiens.

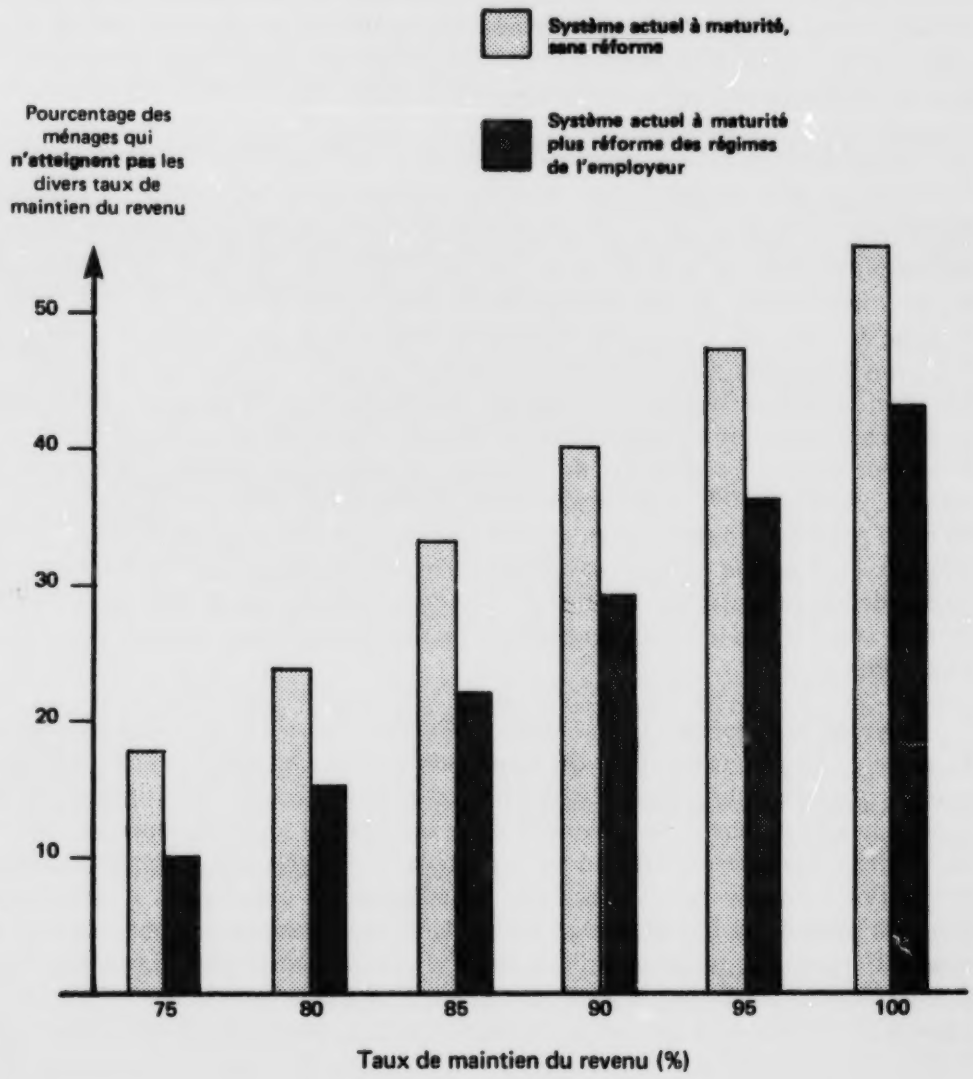
Mais la marge sera-t-elle suffisamment réduite, grâce aux dispositions personnelles, pour offrir aux Canadiens une possibilité raisonnable d'éviter un bouleversement grave de leur niveau de vie? Le graphique V indique que des améliorations sensibles résulteraient des révisions au système de retraite de l'employeur. Néanmoins, un grand nombre de ménages à revenu moyen pourraient s'attendre à une baisse de leur niveau de vie après la retraite. On estime que plus du tiers des retraités pourraient connaître une baisse d'au moins 5 p. cent de leur niveau de vie, tandis qu'environ un retraité sur cinq pourrait s'attendre à une baisse d'au moins 15 p. cent et environ un sur dix, à une baisse d'au moins 25 p. cent.

La question fondamentale qui se pose à tous les Canadiens, et au comité parlementaire, est de savoir s'il est raisonnable de croire que les Canadiens combleront volontairement les écarts au moyen d'épargnes personnelles additionnelles ou que les écarts seront comblés en tout ou en partie par l'extension des dispositions de retraite obligatoires.

Il est manifeste qu'aucun consensus n'existe au Canada à ce sujet. Les gouvernements de l'Ontario et de la Colombie-Britannique — et neuf associations d'entreprises qui ont publié en août 1982 un rapport unanime sur la réforme des pensions — sont d'avis qu'aucune extension des dispositions obligatoires ne s'impose à l'heure actuelle. D'un autre côté, le Congrès du travail du Canada et le Comité national d'action sur le statut de la femme ont demandé que soient considérablement élargis le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec.

GRAPHIQUE V

Proportion des ménages à revenu moyen[1] qui n'atteignent pas divers taux de maintien de revenu[2]



[1] Il s'agit du revenu de la tranche médiane de 60 p. cent des ménages, c'est-à-dire les ménages dont les gains familiaux (ceux du mari plus ceux de la femme) se situent à mi-chemin entre 15 000 $ et 40 000 $ en 1982.

[2] Le taux de maintien du revenu est le rapport qui existe entre le revenu disponible après la retraite et le revenu disponible avant la retraite, soit le revenu provenant de l'emploi, des placements, des rentes et des prestations de retraite plus les transferts de l'État, plus les montants prélevés sur l'épargne, moins l'impôt sur le revenu et les retenues salariales, les dépenses liées à l'emploi, les cotisations aux régimes de retraite et l'épargne.

Malgré ces points de vue souvent conflictuels, le Gouvernement du Canada est convaincu que la plupart des Canadiens ne veulent pas que leurs gouvernements les contraignent à prendre des dispositions de retraite et d'épargne propres à leur garantir la totalité de leur niveau de vie antérieur. Il importe donc de trouver un juste milieu entre les programmes obligatoires et les dispositions facultatives, un équilibre au sein duquel les régimes de retraite de l'employeur et l'épargne personnelle doivent continuer à jouer un rôle essentiel.

Quelle ampleur l'extension des pensions obligatoires devrait-elle avoir?

Même si les Canadiens jugent qu'il faut étendre les modalités de retraite obligatoires, l'ampleur de l'extension va faire l'objet d'un débat considérable. Le Congrès du travail du Canada et le Comité national d'action sur le statut de la femme ont soutenu notamment que les prestations du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec devraient assurer des rentes correspondant à 50 p. cent des gains antérieurs à la retraite (elles en remplacent actuellement 25 p. cent). De son côté, la Commission royale d'enquête sur la situation des pensions en Ontario a proposé une extension de même envergure, mais dans le secteur privé plutôt que dans le secteur public. Le *Rapport du Groupe d'étude sur la politique du revenu de retraite*, publié en 1979, a déterminé qu'un régime de retraite qui remplacerait entre 40 et 45 p. cent des gains fin de carrière, alors que les gains assurés seraient portés à une fois et demie le salaire moyen dans l'industrie, garantirait, à la retraite, un niveau de vie qui, lorsque viendrait s'y ajouter la pension de sécurité de la vieillesse au taux courant, égalerait en général le niveau de vie antérieur, pour la majorité des Canadiens.

D'autres ont proposé l'extension de différentes mesures pour diverses fourchettes de revenus. Le Groupe d'étude du Gouvernement du Québec, COFIRENTES+, a soutenu que les prestations du Régime de rentes du Québec devraient remplacer 37,5 p. cent du salaire moyen dans l'industrie, les salariés qui touchent moins de la moitié du salaire moyen devant être admis à un taux de remplacement de 50 p. cent. La proposition formulée par l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie dans son mémoire à la Conférence nationale sur les pensions est toutefois radicalement différente, ce groupe conseillant en effet l'établissement de régimes obligatoires dans le secteur privé où l'augmentation des prestations assurées serait concentrée dans le seul groupe de personnes touchant entre la moitié du salaire moyen dans l'industrie et une fois et demie ce salaire.

L'ampleur et la portée de l'extension constituent la deuxième question d'importance liée aux modalités de retraite obligatoires à propos de laquelle le gouvernement serait heureux de connaître les vues des Canadiens et du comité parlementaire.

L'extension des modalités de retraite obligatoires devrait-elle se faire dans le secteur public ou le secteur privé?

S'il est décidé qu'il faut procéder à l'extension des régimes obligatoires de retraite, il va falloir trouver la façon de réaliser cette extension. Cela pourrait se faire

au moyen des régimes obligatoires de l'employeur ou par un élargissement des régimes publics, Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec.

Un bon nombre de questions importantes se rattachent au choix des moyens:

- Les fonds de placement devraient-ils être surtout détenus par les gouvernements provinciaux ou leurs organismes comme c'est le cas en ce moment pour le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, par le gouvernement fédéral, par des investisseurs du secteur privé, ou encore par tous les secteurs à la fois?
- Quelle serait l'échéance prévue pour le versement des nouvelles prestations?
- Quels groupes devraient bénéficier d'abord de l'extension des prestations? D'après certaines études, il faudrait que le gros des accroissements de prestations soit versé aux salariés à revenu inférieur; les auteurs d'autres études favorisent une hausse du niveau des gains assurés.

Quel que soit le moyen choisi, les employeurs et les salariés visés actuellement par un régime de l'employeur pourraient compenser l'extension du régime obligatoire en le coordonnant à leur régime actuel.

Avantages et inconvénients de la formule du secteur privé

Tous les employeurs du secteur privé seraient alors tenus d'offrir un régime de retraite satisfaisant à des normes minimums et tous les salariés seraient tenus d'y adhérer.

Cette façon d'aborder le problème présente beaucoup d'attrait du fait qu'elle permettrait de canaliser l'épargne dans des placements fructueux. Les fonds qui s'accumuleraient seraient répartis entre un nombre de personnes relativement élevé dans le secteur privé. Il y aurait également incitation à optimiser le rendement des fonds investis, ce qui diminuerait le risque de faire des mauvais placements et améliorerait le rendement général de l'économie.

La formule comporte néanmoins de graves inconvénients. D'abord, il faudrait que les fonds s'accumulent pendant 30 ans ou plus, après l'extension, pour commencer à verser les nouvelles prestations, à moins que le gouvernement n'en subventionne considérablement le versement graduel rapide. Le secteur public devrait sans doute intervenir aussi pour permettre une indexation intégrale des prestations.

Pour assurer aux salariés une protection uniforme, il s'imposerait en outre que les dix provinces, ainsi que le Parlement du Canada, promulguent des lois identiques, chacun dans son secteur de compétence.

Avantages et inconvénients de la formule du secteur public

La voie du secteur public supposerait une augmentation du taux de remplacement ou du seuil des gains assurés par le Régime de pensions du Canada. Le Gouver-

nement du Québec aurait à apporter à son régime de rentes des modifications semblables. Un nouveau régime compléterait le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec. Ce nouveau régime pourrait protéger des gains additionnels et prévoir aussi des prestations plus élevées relativement aux gains qui sont déjà assurés.

La principale critique formulée contre la solution du secteur public a trait à son impact sur les placements et les marchés de capitaux. Les fonds se retrouveraient entre les mains d'un groupe restreint de personnes et des pressions seraient mises en vue de la poursuite d'objectifs autres que celui du taux maximum de rendement. Il faudrait, pour faire face à ce problème, mettre nécessairement au point de nouvelles stratégies financières. Par contre, si la formule de financement par répartition était choisie, des inquiétudes pourraient surgir quant à la possibilité d'un affaissement des seuils d'épargne.

La formule des régimes publics comporte cependant de nombreux avantages. Ces régimes assurent des prestations de retraite auxquelles le droit est acquis immédiatement, et qui sont transférables et d'ordinaire intégralement indexées sur le coût de la vie. L'extension du système public pourrait en outre être réalisée rapidement, de sorte que les salariés toucheraient des prestations de retraite confortables dans un temps relativement plus court que les quelque 30 ans ou plus requis par le secteur privé. La mise en application de toutes ces mesures n'entraînerait enfin qu'un minimum de frais administratifs supplémentaires.

La formule du secteur public offre aussi une plus grande souplesse d'adaptation pour l'incorporation des prestations qui tiennent compte des habitudes de travail des femmes. Par exemple, la clause d'exclusion du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec relative au soin des enfants ne pourrait pas être incorporée aux régimes de retraite de l'employeur.

Fusion des deux formules

Il pourrait être possible de combiner les deux formules pour éviter les lacunes de l'une ou de l'autre. Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec pourraient, par exemple, faire l'objet d'une extension justifiée par le fait que les employeurs offrant des régimes de retraite dont les prestations correspondent au moins aux prestations publiques accrues, auraient le choix de se retirer du secteur d'extension de ces régimes. Toutefois, les gouvernements pourraient alors s'engager de façon toute particulière à assurer une protection spéciale aux cotisants des régimes déconventionnés, notamment une indexation intégrale des prestations.

Sommaire

Le gouvernement reconnaît parfaitement qu'il n'existe à l'heure actuelle aucun consensus quant à la nécessité d'une extension des modalités de retraite obligatoires, quant à la dimension qu'il conviendrait de lui donner, ni quant à sa nature. Les prestations garanties devraient-elles être augmentées et, le cas échéant, de combien?

Combien les gens sont-il disposés à payer? Qui devrait toucher les prestations les plus élevées? A quel rythme les prestations et les cotisations devraient-elles augmenter? Quelles seraient les meilleures mesures à prendre pour assurer que les générations futures ne seront pas chargées d'un fardeau inéquitable et qu'elles trouveront ainsi dans leur intérêt de souscrire aux modalités? Qui devrait assurer l'exploitation des régimes? A quel moment, enfin, étant donné la situation économique actuelle, devrait-on amorcer l'extension? Ces questions, et d'autres encore, seront abordées par le comité parlementaire lorsqu'il tiendra ses importantes consultations avec le public canadien.

Financer le Régime de pensions du Canada

Le financement du Régime de pensions du Canada est le dernier volet de la réforme des pensions. Selon le plus récent rapport actuariel sur le Régime de pensions du Canada, il est estimé que, au cours des cinquante prochaines années, les taux de cotisation de celui-ci et du Régime de rentes du Québec devraient passer de 3,6 p. cent qu'ils sont actuellement à 8 ou 10 p. cent des gains assurés, pour garantir le versement des prestations déjà promises alors que s'accroît le nombre des pensionnés. Au moment de l'établissement des régimes, ce besoin de majoration des cotisations avait été clairement prévu. Les concepteurs ne voulaient cependant pas lier les mains des gouvernements à venir en mettant en place un mécanisme d'accroissement des taux et ils ont laissé les décisions à la discrétion des dirigeants dans les futures négociations fédérales-provinciales.

En 1977, le Gouvernement du Canada faisait entreprendre un examen fédéral-provincial du financement du Régime de pensions du Canada; la phase technique de cet examen est maintenant terminée. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont conclu qu'un accord sur l'établissement d'un calendrier de financement à long terme du Régime de pensions du Canada est souhaitable, mais ils ont laissé aux responsables des consultations et négociations futures le soin de préciser quelle formule devrait être adoptée pour fixer le moment et l'importance des majorations de cotisation.

Les gouvernements provinciaux ont emprunté jusqu'ici un montant de plus de 22 milliards de dollars à la Caisse du Régime de pensions du Canada; la Caisse de dépôt et placement du Québec administre les fonds du Régime de rentes du Québec qui s'élèvent à environ huit milliards de dollars. Ces fonds, plus les cotisations au taux actuel de 3,6 p. cent, sont suffisants pour verser les prestations des vingt prochaines années. Par la suite, le taux de cotisation devra être majoré.

Même si le taux de cotisation pouvait être laissé à son niveau actuel de 3,6 p. cent pendant environ vingt ans, il pourra être souhaitable de le majorer avant ce temps, bien que cette mesure ne soit pas essentielle pour le paiement des prestations actuelles. Cela aurait l'avantage de réduire au minimum l'impact que les augmentations relativement élevées auront après ces vingt années et permettrait d'éviter que les gouvernements provinciaux soient contraints de refinancer en relativement peu de

temps, et à coup d'emprunts de plus en plus importants sur les marchés de capitaux privés ou au moyen de hausses d'impôt, les sommes considérables qu'ils doivent à la Caisse du Régime de pensions du Canada.

Les changements proposés au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec, par suite du débat actuel, auraient des répercussions sur le calendrier d'augmentation des taux de cotisation. L'établissement du calendrier dépendrait également des autres révisions à l'appareil de retraite dont il est question ici étant donné que les mesures à mettre en oeuvre influeront sur le montant de l'épargne dans l'économie. Il faudra donc que les façons d'aborder les problèmes relatifs au financement du Régime de pensions du Canada et de la réforme des pensions fassent l'objet de concertations.

Le Gouvernement du Canada reconnaît aussi que le mode d'action adopté pour financer les prestations actuelles du Régime de pensions du Canada pourrait ne pas convenir au financement des nouvelles prestations. Il faudrait sans doute que les augmentations des prestations s'accompagnent d'augmentations spéciales du taux de cotisation.

L'usage des fonds excédentaires provenant de l'augmentation des taux de cotisation est une question cruciale pour tous les Canadiens. Le Gouvernement du Canada croit fermement que ces fonds doivent être employés uniquement à des fins de placement, aussi bien par le secteur privé que par les gouvernements provinciaux ou lui-même.

Chapitre 5

LES AVANTAGES DE LA RÉFORME

Les mesures que propose le Gouvernement du Canada pour la réforme de l'appareil de retraite toucheraient presque tous les Canadiens: travailleurs, pensionnés, employeurs, personnes au foyer. En supposant que les changements proposés au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec, ainsi qu'aux régimes de l'employeur, seront entièrement adoptés par tous les gouvernements, le montant total du revenu de retraite garanti par les trois formes de régimes serait à la longue de plus de 15 à 20 p. cent supérieur au montant touché autrement, à supposer que les taux de prestations de base ne soient pas réduits.

Une extension des modalités de retraite obligatoires viendrait évidemment augmenter encore les prestations versées, le montant précis dépendant toutefois de l'importance, de la forme et de l'entrée en vigueur de cette extension.

Les prestations plus élevées qui résulteraient de l'appareil de retraite réformé seraient réparties de façon plus équitable. En particulier, des prestations plus généreuses seraient versées aux travailleurs qui changent souvent d'emploi, les jeunes et les femmes surtout, aux survivants et aux conjoints des cotisants, et aux pensionnés qui adhèrent à des régimes qui ne protègent pas suffisamment les prestations contre l'inflation. Les mesures proposées relativement à l'assistance fiscale pourraient permettre une plus grande souplesse dans les cotisations, surtout chez les salariés âgés et les travailleurs indépendants, ainsi que chez ceux qui ont connu des fluctuations de rémunération. Pour ce qui est du maximum des gains cotisables, le retour rapide à l'objectif prévu par la loi, pour le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, entraînerait le versement de prestations plus élevées.

Les femmes pourraient s'attendre de bénéficier des modifications, si bien qu'un nombre moins considérable d'entre elles seraient forcées dans l'avenir de compter dans une aussi grande mesure sur les prestations de supplément de revenu garanti. Les femmes qui adhèrent aux régimes de retraite de l'employeur profiteraient surtout des améliorations apportées aux normes qui régissent les prestations. La protection contre l'inflation revêt un intérêt particulier étant donné que les femmes ont un revenu inférieur à celui des hommes au cours de leurs années actives et qu'elles vivent plus longtemps en moyenne. Les améliorations apportées à la dévolution et à la transférabilité présentent des avantages pour les femmes du fait de leur plus grande mobilité d'emploi que les hommes. Les changements dans les limites déductibles d'impôt pour les cotisations et l'institution des CPE pourraient grandement faciliter l'épargne-retraite dans le cas des femmes étant donné le mode d'activité qui caractérise celles-ci.

Les femmes qui adhèrent aux régimes de retraite à cotisation fixée d'avance bénéficieraient également des dispositions visant à égaliser les prestations mensuelles pour les hommes et les femmes. Deux mesures leur confèreraient aussi un avantage

certain: nécessité, dans les régimes de rentes réversibles, d'autoriser le partage des crédits de retraite en cas de divorce ou de séparation et souplesse accrue à l'égard des cotisations pouvant être versées au REER du conjoint.

La mesure proposée pour le partage des crédits acquis dans le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec se traduirait par le versement, aux femmes, d'une proportion plus élevée des prestations de retraite. Les améliorations proposées dans le cas des prestations de survivant, surtout lorsqu'elles sont combinées au partage des crédits, auraient également pour effet d'accroître le revenu des femmes.

En résumé, les changements particuliers suggérés pour les régimes de l'employeur, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, ainsi que le mode d'imposition de l'épargne-retraite, se traduiraient par une amélioration du revenu de retraite de ceux qui sont présentement le plus injustement traités par le système. Les femmes, en particulier, profiteraient de ces changements et de ce que les mesures proposées reconnaissent l'apport des deux conjoints dans l'accumulation des crédits de retraite. L'extension des modalités obligatoires aideraient le plus ceux qui ne sont pas dans le moment protégés par un régime de l'employeur.

Chapitre 6

LES COÛTS DE LA RÉFORME

Les prestations qui découlent d'un système de retraite sont en relation directe avec ce qui y entre sous forme de cotisations ou d'impôts. Les améliorations proposées se traduiraient donc sans aucun doute par des coûts plus élevés tant pour les régimes de l'employeur que pour le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec.

Quand il s'agit d'examiner les coûts, la grande diversité des propositions connexes qui sont soumises, vient compliquer l'opération. Pour faciliter le processus de consultation et garantir qu'il soit le mieux documenté et contructif possible, le gouvernement s'est efforcé d'exposer des propositions précises et détaillées. Cela devrait permettre aux répondants et aux membres des régimes, aux cotisants et aux bénéficiaires du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec, ainsi qu'au public en général, d'évaluer l'impact de ces propositions, sur les coûts en particulier, en faisant la part des circonstances. L'extension des modalités de retraite obligatoires de pension fait cependant exception à ce qui précède, la formulation de propositions détaillées à cet égard devant attendre le résultat d'analyses et de consultations plus poussées.

Dans ce contexte, l'étude des coûts portera sur trois groupes principaux de propositions: celles qui ont trait aux régimes de retraite de l'employeur, celles qui sont liées au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec (clause d'exclusion pour élever les enfants, partage des crédits, prestations de survivant et assurance-invalidité), et plus généralement à celles qui concernent l'extension des modalités de retraite obligatoires. Les coûts seront à leur tour examinés des trois points de vue suivants: celui de l'employeur, préoccupé des coûts en tant que pourcentage de sa charge salariale; celui du salarié, préoccupé de la diminution de son salaire net, et celui du coût global de l'appareil par rapport à l'économie.

Augmentation des coûts en tant que pourcentage de la charge salariale

Propositions visant le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec

Le taux de cotisation à la longue du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec doit passer de 3,6 p. cent qu'il est dans le moment à 8 ou 10 p. cent au cours des quarante ou cinquante prochaines années afin que les prestations promises par ces régimes puissent être versées un jour. En outre, les propositions déjà mentionnées devraient ajouter environ 1,3 p. cent au taux de cotisation à la longue, augmentation dont l'élément le plus important serait le changement possible

dans les prestations de survivant qui correspondrait à 0,7 p. cent. Il s'ensuivrait que ce taux atteindrait 9, 10 ou 11 p. cent. Cette majoration de 1,3 p. cent du taux de cotisation à la longue correspond à une hausse de 0,7 p. cent de la masse du revenu de l'emploi dans l'économie. L'augmentation des cotisations serait divisée également entre employeur et salarié, comme dans le passé.

Propositions relatives aux régimes de l'employeur

Les propositions décrites précédemment se traduiraient par des hausses de coûts dans les régimes de l'employeur. Étant donné qu'il existe presque 15 000 régimes de ce genre et qu'ils diffèrent sensiblement les uns des autres, il n'est pas possible de fournir, dans tous les cas, des estimations de l'impact des propositions sur les coûts. Par exemple, les régimes diffèrent dans leur formule de prestation de base et leur caractère contributif, dans la nature de prestations particulières comme les prestations de survivant et les prestations non réduites de retraite anticipée, selon l'âge, le sexe, le revenu et les caractéristiques de roulement de personnel des salariés protégés. En outre, les répondants des régimes ont des stratégies de financement, ainsi que des méthodes actuarielles différentes.

Par ailleurs, certains répondants de régimes ont financé, hors de leur régime et à même leurs liquidités générales, les rajustements nécessaires pour faire face à l'inflation tandis que d'autres ont financé ces augmentations à même la caisse de leur régime. D'autres encore n'ont pratiquement effectué aucun rajustement dans leurs versements pour tenir compte de l'inflation. Étant donné qu'une portion considérable des hausses de coûts découlant des propositions de réforme provient de la meilleure protection contre l'inflation, les hausses auxquelles les répondants devront faire face dépendront clairement du degré de protection contre l'inflation déjà offert.

Il faudrait par conséquent souligner que les estimations et les hausses de coûts pourraient ne s'appliquer à aucun régime particulier.

Néanmoins, une tentative d'analyse systématique des coûts à la longue des propositions de réforme après une quelconque période de transition a été faite. Les régimes de l'employeur ont été répartis en sept groupes de base et un régime type ou moyen a été désigné dans chaque groupe à l'aide des données détaillées couvrant les quelque 15 000 régimes environ qui existaient en 1980. Pour chacun des sept régimes représentatifs, des estimations ont été faites pour plusieurs ensembles de coûts. L'annexe contient des détails complémentaires sur les chiffres présentés ci-dessous.

Des estimations de deux ensembles de coûts ont d'abord été faites pour chaque type de régime selon les modalités actuelles — l'une, en supposant que les prestations étaient majorées tous les ans de façon ponctuelle pour prévoir un certain degré de protection contre l'inflation; l'autre, où aucun rajustement ponctuel n'était effectué. Les coûts combinés employeur-salarié, exprimés en tant que pourcentage de la charge salariale, sont donnés au tableau II.A.

Tableau II.A
Coûts à la longue des régimes de retraite dans la perspective actuelle

Genre de régime	Pas de rajustement ponctuel	Rajustement ponctuel partiel
Régime à cotisation fixée d'avance	7,3	7,3
Régime à prestations déterminées—secteur privé		
• prestations forfaitaires	2,2	3,3
• gains reconstitution de carrière	5,1	7,4
• dernière ou meilleure moyenne		
contributif	7,2	7,8
non contributif	5,0	5,5
Régime à prestations déterminées—secteur public		
• non pleinement indexé	8,8	9,6
• pleinement indexé	11,5	11,5

Par la suite, des estimations ont été faites dans le cas des coûts reliés à la mise en oeuvre des mesures de réforme décrites au chapitre 4. Les changements dans les coûts découlant des mesures de réforme sont par conséquent les coûts estimatifs à la longue après la réforme, moins les coûts à la longue dans la perspective actuelle indiqués ci-dessus, en supposant soit que le régime ne prévoit pas d'indexation ponctuelle, soit qu'un certain degré de protection contre l'inflation est prévu. Ces coûts sont donnés au tableau II.B.

Même si la portée des hausses de coûts pour les régimes de l'employeur sera plus vaste en pratique que le tableau ci-dessus l'indique, étant donné la grande diversité des régimes actuels, la portée des régimes types serait d'environ 0,5 p. cent à 3,2 p. cent de la charge salariale pour les régimes du secteur privé et d'environ 1,2 p. cent à 2,6 p. cent pour les régimes du secteur public. La hausse des coûts globaux de tous les régimes de l'employeur pourrait être de l'ordre de 1,5 à 2,5 p. cent de la charge salariale assurée. Comme on pourrait s'y attendre, les hausses de coûts potentielles découlant des propositions formulées pour la réforme des pensions sont moindres dans les cas où des rajustements ponctuels sont faits en fonction de l'inflation.

Des estimations ont aussi été faites pour un troisième ensemble de hausses de coûts hypothétiques, où il est supposé qu'aucune amélioration n'est apportée aux régimes de retraite actuels. Un taux d'inflation tombé à zéro avait cependant été supposé. Les estimations de cet ensemble de coûts ont été faites dans le but d'établir la mesure dans laquelle les structures actuelles des régimes de retraite dépendent des taux élevés de l'inflation pour subsister.

Le tableau II.C montre que les hausses de coûts qui résulteraient uniquement de la réduction à zéro du taux de l'inflation sont significatives. De fait, les hausses des coûts à la longue des régimes qui résulteraient d'un abaissement à zéro de l'inflation

Tableau II.B
Augmentation des coûts à la longue des régimes de retraite par suite des révisions proposées

Genre de régime	Coûts après réforme	Augmentations dans les hypothèses suivantes	
		Pas de rajustement ponctuel dans le moment[1]	Rajustement ponctuel partiel spécial dans le moment[2]
Régime à cotisation fixée d'avance	7,8	0,5	0,5
Régime à prestations déterminées—secteur privé			
• prestations forfaitaires	3,8	1,6	0,5
• gains reconstitution de carrière	8,3	3,2	0,9
• dernière ou meilleure moyenne			
contributif	9,4	2,2	1,6
non contributif	7,0	2.0	1,5
Régime à prestations déterminées—secteur public			
• non pleinement indexé	11,4	2,6	1,8
• pleinement indexé	12,7	1,2	1,2

Notes: 1. Les chiffres de cette colonne équivalent à ceux de la colonne 1 moins ceux de la colonne 1, tableau II.A.
2. Les chiffres de cette colonne équivalent à ceux de la colonne 1 moins ceux de la colonne 2, tableau II.A.

sont généralement plus élevées que les coûts des mesures de réforme, en supposant le maintien d'un certain degré d'inflation. Les chiffres de la deuxième colonne du tableau II.C, par exemple, donnent des hausses de coûts variant entre 2 et 3,9 p. cent dans le secteur privé, et entre 1,7 et 4,4 p. cent dans le secteur public, s'il n'y a pas de réforme, mais que l'inflation est tombée à zéro. Ces chiffres sont plus élevés que ceux de la troisième colonne; si l'on exclut les régimes à cotisation fixée d'avance, les estimations de coûts, à supposer qu'un certain taux d'inflation demeure, sont toutes plus faibles, variant entre 1,6 et 3,6 p. cent dans le secteur privé, et entre 1,2 et 2,6 p. cent dans le secteur public.

Ces résultats indiquent que beaucoup de répondants de régimes profitent des taux élevés d'inflation comme d'une aubaine. Les taux d'intérêt et les rendements des caisses de retraite ont augmenté de pair avec les taux d'inflation et parce que les prestations ne sont pas indexées, le coût réel du versement en a été réduit. Dans bien des cas, ces aubaines peuvent avoir été passées aux membres actifs des régimes sous forme de prestations unitaires plus élevées et il en est résulté que certains salariés ayant beaucoup d'années de services peuvent diposer immédiatement à la retraite de plus de revenu qu'auparavant. Dans le même temps, la valeur réelle des pensions pour les membres des régimes déjà à la retraite a été sérieusement érodée. Au fur et à mesure que le taux de l'inflation baissera et les taux d'intérêt avec lui, le coût du

Tableau II.C

Coûts à la longue des régimes de retraite dans l'hypothèse qu'il n'y a ni réforme ni inflation, et comparaisons avec les coûts avant et après réforme dans l'hypothèse d'une inflation qui dure

Genre de régime	Coûts fondés sur l'hypothèse qu'il n'y a ni réforme ni inflation	Augmentation des coûts dans l'hypothèse qu'il n'y a ni réforme ni inflation ni rajustement ponctuel[1]	Augmentation des coûts par suite des révisions proposées — pas de rajustement ponctuel dans le moment[2]
Régime à cotisation fixée d'avance	7,3	0,0	0,5
Régime à prestations déterminées— secteur privé			
• prestations forfaitaires	4,2	2,0	1,6
• gains reconstitution de carrière	9,0	3,9	3,2
• dernière ou meilleure moyenne			
contributif	10,6	3,4	2,2
non contributif	7,5	2,5	2,0
Régime à prestations déterminées— secteur public			
• non pleinement indexé	13,2	4,4	2,6
• pleinement indexé	13,2	1,7	1,2

Notes: 1. Les chiffres de cette colonne équivalent à ceux de la colonne 1 moins ceux de la colonne 1, tableau II.A.

2. Les chiffres de cette colonne équivalent à ceux de la colonne 1 moins ceux de la colonne 2, tableau II.A.

versement de prestations non indexées va s'élever. Si les régimes de retraite devaient prévoir un certain degré de protection contre l'inflation, la valeur des cotisations versées par et pour le compte des futurs retraités ne serait pas touchée de façon significative par le niveau de l'inflation. Par conséquent, le coût des pensions pourrait ne plus être compensé par l'intérêt excédentaire dont les régimes bénéficient en période inflationniste.

En considérant les effets qu'auront sur les coûts les propositions formulées pour la réforme, il importe de faire une distinction entre les coûts eux-mêmes et les cotisations aux régimes. Ces estimations de coûts ne donnent pas nécessairement une bonne évaluation de l'effet à court terme sur les liquidités de l'employeur, c'est-à-dire les cotisations qu'il aurait à verser. Les répondants des régimes ont beaucoup de latitude quant à la façon dont leurs cotisations peuvent être fixées d'année en année pour faire face au coût d'un régime donné. Il ont aussi une liberté d'agir considérable quant à la rapidité avec laquelle ils peuvent amortir n'importe quel engagement non capitalisé.

Ce degré de latitude pourrait être circonscrit, si les révisions proposées entraient en vigueur. Les employeurs qui ont puisé à même les gains découlant de l'intérêt excédentaire de leur caisse de retraite pour réduire leurs cotisations verraient se tarir cette source de financement.

Comme il a été dit précédemment, au chapitre 4, les employeurs et les salariés ont divers moyens à leur disposition pour faire face aux hausses de coûts des pensions. Par exemple, les employeurs pourraient absorber les coûts, d'une part, en augmentant les prix et d'autre part, en diminuant les taux d'augmentation de salaires, ou encore les seuils des prestations unitaires de base du régime pourraient être abaissés pour les années de services cotisables après la mise en route des révisions. Pour les estimations des coûts dont il vient d'être question, il a été supposé qu'il n'y aurait pas de réduction dans les seuils de prestations.

Hausses des coûts en tant que réduction du salaire net

Les coûts des propositions formulées pour la réforme des pensions peuvent aussi être considérés du point de vue du salarié moyen. Le tableau III montre qu'en 1982, le salarié type du secteur privé qui touchait une rémunération moyenne de 20 000 $, verse 676 $ en cotisations s'il est protégé en vertu d'un régime contributif de l'employeur, coordonné au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec. S'il continuait de payer la même part du coût des pensions qu'en 1982, les révisions décrites plus haut se traduiraient pour lui par une baisse de rémunération de 136 $ par année. Le salarié moyen devrait verser des cotisations de 879 $ par année, après la mise en oeuvre des révisions, au lieu de 676 $.

Le tableau montre aussi que dans le cas du salarié type du secteur public qui touche un traitement moyen de 20 000 $, le coût actuel des pensions s'élève à environ 1076 $ pour le régime de l'employeur. Les coûts des régimes de l'employeur dans le secteur public sont habituellement répartis entre l'employeur et le salarié de sorte que le salarié type subirait en fin de compte une réduction additionnelle de paye nette d'environ 108 $ par année. Le travailleur moyen du secteur public verserait des cotisations de 1237 $ par année, une fois les révisions mises en oeuvre.

Le travailleur indépendant ou le salarié non protégé par un régime de l'employeur n'auraient à payer que les majorations de cotisation du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec.

A la longue, les modifications particulières qu'il est proposé d'apporter aux deux régimes publics entraîneraient un coût additionnel de 1,3 p. cent des gains assurés; les salariés supporteraient la moitié de l'augmentation. Par conséquent, pour le travailleur type touchant 20 000 $ par année, cela correspondrait à une réduction du revenu net d'environ 78 $ par année dans le cas d'un salarié, et de 156 $ par année dans celui d'un indépendant. En plus d'une réduction quelconque dans la rémunération nette découlant de la réforme des régimes de l'employeur et des modifications apportées au Régime de pensions du Canada décrites plus haut, la structure actuelle des prestations aura besoin de cotisations d'environ 500 $, en plus des cotisations de 324 $ par année versées en ce moment.

Quand ces coûts sont additionnés, comme dans le tableau suivant, les propositions dont il a été question au chapitre 4 entraîneraient une réduction de quelque 214 $ et 186 $ dans le salaire net d'un salarié type des secteurs privé et public respectivement. La hausse des coûts pour un travailleur indépendant qui aurait des gains semblables serait de 156 $. Des coûts additionnels surgiraient à la longue à cause de l'arrivée à maturité du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec.

Tableau III
Réduction à la longue du salaire net du travailleur qui touche la moyenne du salaire dans l'industrie

	Régime type coordonné contributif de l'employeur	Régime de pensions du Canada ou Régime de rentes du Québec*	Total
Secteur privé			
Cotisations actuelles	676	324	1000
Cotisations après la réforme	879	441	1320
Augmentation des cotisations	203	117	320
Réduction du salaire net	136	78	214
Secteur public			
Cotisations actuelles	1076	324	1400
Cotisations après la réforme	1237	441	1678
Augmentation des cotisations	161	117	278
Réduction du salaire net	108	78	186

*Ne comprend pas une augmentation supplémentaire de 500 $ qui sera nécessaire au cours des 40 à 50 prochaines années pour payer les prestations actuelles. Suppose que les augmentations des cotisations au RPC/RRQ ne sont pas compensées par une réduction des cotisations aux régimes de l'employeur.

Répercussion sur l'économie

En plus de l'incidence directe qu'aura la réforme des pensions sur les salariés et les employeurs, il faut aussi songer à celle qu'elle aura sur l'ensemble de la performance économique. Si les propositions stipulant l'adoption de normes minimums plus élevées pour les régimes de l'employeur étaient en vigueur depuis quelque temps, on estime que l'augmentation combinée des cotisations patronales et des cotisations salariales aurait été de l'ordre de 2 milliards de dollars en 1982, à supposer qu'il n'y ait eu aucune réduction dans les prestations de base. Cela représente un supplément de 1 p. cent environ de la totalité de la rémunération consacrée aux pensions dans l'économie.

Même si c'est là un montant substantiel, il faudrait l'envisager dans le contexte de la totalité de l'épargne et du coût de la main-d'oeuvre. Les cotisations aux régimes de l'employeur s'élèveront à environ 10 milliards de dollars en 1982, montant auquel il faudrait ajouter 4 milliards au titre des cotisations annuelles versées aux REER et à peu près 5 milliards au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec. Le placement net dans l'économie est de l'ordre de 75 milliards par année et la totalité des gains provenant de l'emploi, autour de 200 milliards. Dans ce cadre, les révisions apportées à l'appareil de revenu de retraite n'auraient pas de retentissement excessif sur l'inflation, le chômage, les marchés de capitaux et la position concurrentielle du Canada sur les marchés mondiaux. De plus, il faudra plusieurs années avant que les mesures de réforme des pensions soient complètement mises en application, même dans des circonstances idéales, étant donné le temps qu'exigeront les concertations et les négociations à mener, les lois à adopter et les remaniements à effectuer aux régimes. Si l'économie stagnait toujours à ce moment-là, il serait possible d'étaler plus longtemps la mise en oeuvre de n'importe quelle révision. Par conséquent, les effets, quels qu'ils soient, du processus de réforme des pensions sur la reprise économique peuvent donc en grande partie être évités.

La hausse des cotisations a également une incidence sur les recettes de l'État parce que les cotisations sont déductibles d'impôt et que les prestations additionnelles sont imposables. Si les propositions de réforme avaient déjà été adoptées, on estime que du fait du montant de 2 milliards de dollars versé en cotisations additionnelles, les recettes du gouvernement fédéral et des provinces auraient été de 450 millions de dollars moins élevées en 1982 que s'il n'y avait pas eu de réforme.

A la longue, l'augmentation de 1,3 p. cent du taux de cotisation au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec découlant des propositions ferait monter le taux de cotisation global à 9, 10 ou 11 p. cent. Cette augmentation de 1,3 p. cent représente environ 0,7 p. cent de la totalité du revenu de l'emploi dans l'économie. C'est ainsi qu'à la longue, on estime que l'augmentation combinée des coûts du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec, ainsi que des régimes de l'employeur, ajoutera 1,7 p. cent aux gains provenant de l'emploi. L'incidence de la réforme sur l'économie dépendrait de bien des facteurs, entre autres, de la rapidité de l'augmentation des taux de cotisation, de son impact sur le niveau de l'épargne dans l'économie et de ses répercussions sur les marchés de capitaux.

Extension des modalités de retraite obligatoires

La dimension et la nature de l'extension des modalités obligatoires constituent un problème qui reste à résoudre. Le coût varierait naturellement selon l'importance de cette extension et le moment choisi pour la mettre en vigueur. De toute évidence, il importe d'examiner soigneusement la hausse des coûts en fonction des restrictions économiques de l'heure et des majorations de cotisation qui seraient exigées pour ver-

ser les prestations actuelles dans le cadre du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec.

Il est plus que probable que cette extension, qu'il s'agisse du secteur public ou du secteur privé, serait coordonnée aux régimes réformés de l'employeur. En fin de compte, il n'y aurait guère de changement, pour ne pas dire aucun, dans la totalité des coûts pour les travailleurs déjà protégés par les régimes coordonnés. Des modalités de retraite obligatoires plus larges se traduiraient surtout par une hausse de coûts pour ceux qui ne sont pas actuellement protégés par un régime de l'employeur. Au surplus, ces coûts pourraient être introduits graduellement.

L'extension des modalités obligatoires aurait, en plus de l'incidence directe sur l'employeur et le salarié, une répercussion sensible sur l'ensemble de l'économie. Là encore, selon la dimension, la nature et le moment de l'extension, des changements importants pourraient survenir dans les taux de l'épargne, de la consommation, des placements et de la croissance économique. Les effets précis dépendraient de ce que les coûts seraient soit absorbés par l'employeur, soit passés au consommateur ou absorbés par le salarié sous forme de revenu liquide inférieur. Ces effets seraient également fonction de la manière dont les salariés et les autres intéressés ajusteraient leur épargne et leurs dépenses étant donné l'amélioration des prestations de pension.

Les prestations d'un régime obligatoire élargi pourraient aussi être structurées de façon à varier avec le temps suivant des facteurs comme les prix, le salaire moyen, les niveaux de l'activité économique globale ou la structure d'âges de la population. Cela pourrait être fait de manière à atténuer les pressions mises sur l'économie.

Des modalités obligatoires plus étendues pourraient aussi entraîner des changements fondamentaux dans la façon dont les économies accumulées pour financer de meilleures prestations de retraite sont transformées en placemerts fructueux. Ces changements se répercuteraient sur l'ensemble de l'économie puisque les décisions concernant l'épargne et l'investissement se situent au coeur même de la performance économique. La dimension et la composition des marchés de capitaux du Canada pourraient donc se trouver considérablement modifiées. Ainsi, une extension des régimes publics se traduirait sans doute par le déplacement d'une partie des régimes de l'employeur du secteur privé et du secteur public, d'où un changement possible des lieux où les fonds sont initialement accumulés et par voie de conséquence, de l'utilisation de ces fonds. Aussi, le degré de financement des régimes obligatoires élargis pourrait influer sur la disponibilité des capitaux de placement.

Ces changements pourraient agir soit positivement, soit négativement sur le rendement économique. Le taux de chômage pourrait baisser, par exemple, si les économies additionnelles se concrétisaient par des revenus de placement aussi considérables. Par ailleurs, le taux d'inflation pourrait augmenter, mais sans doute de façon négligeable, si la note devait être acquittée par le consommateur, au moyen de prix plus élevés. Bref, les significations que pourraient avoir les mesures de réforme sur le mouvement des capitaux devront de toute évidence être soigneusement étudiées par rapport aux options offertes pour l'extension des modalités de retraite obligatoires.

Conclusion

La réforme des pensions entraînera sans doute des hausses de coûts considérables. Dans le cas des régimes de l'employeur, les coûts pour les répondants des régimes et les salariés seront variés, étant donné la diversité des régimes et des circonstances. La réforme des régimes de l'employeur pourrait se traduire, en moyenne, par des hausses de coûts de l'ordre de 1,5 à 2,5 p. cent environ de la charge salariale assurée. Cela devrait équivaloir, en revanche, à environ 1 p. cent de la totalité des gains provenant de l'emploi dans l'économie. Quant au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec, les propositions de réforme ajouteraient à la longue des coûts supplémentaires équivalant à 0,7 p. cent de la totalité du revenu de l'emploi, en plus des hausses de coûts déjà nécessaires pour financer les prestations actuelles au fur et à mesure que les régimes arrivent à maturité.

Les coûts et l'incidence sur l'économie d'une extension des modalités de retraite obligatoires de pension dépendraient évidemment de l'envergure et de la nature de cette extension.

Avant de procéder à des analyses précises et de tirer des conclusions, il faut attendre la suite des consultations et du débat.

L'allure à laquelle les hausses de coûts devraient être absorbées dépendrait de la méthode employée pour appliquer graduellement les révisions. Aucun coût ne surgirait dans le court terme à cause du temps que la mise en oeuvre pourrait prendre. De plus, l'introduction graduelle des hausses de coûts pourrait être prise en considération si les circonstances économiques du moment l'exigent.

Chapitre 7

LA MISE EN ROUTE DE LA RÉFORME

Les lacunes de l'appareil canadien de revenu de retraite ont fait l'objet d'un grand nombre d'études au cours des dernières années. Si on est largement d'accord au sujet de la nature des problèmes, on n'a toutefois pas réussi à atteindre de consensus sur les solutions appropriées. Beaucoup de questions demeurent sans réponse. Cela est en large mesure attribuable au caractère général du débat public: on n'a pas accordé suffisamment d'attention aux répercussions que pourraient avoir certaines propositions sur les régimes de retraite. Par exemple, si certains favorisent la formule de l'intérêt excédentaire pour protéger de l'inflation les régimes de l'employeur, il s'en trouve peu pour prendre en considération la nature de l'équilibre à réaliser entre la protection des prestations des membres, les risques du répondant au chapitre des placements et le coût du régime. Les propositions étudiées dans ce document se traduiraient par un équilibre particulier dans chacun des régimes de l'employeur. Ce n'est qu'après que des analyses détaillées d'une grande diversité de régimes auront été faites qu'un jugement définitif pourra être rendu sur la justesse, non seulement des propositions, mais aussi de la formule de l'intérêt excédentaire elle-même.

Le manque de discussions vraiment concrètes a été jusqu'à maintenant ce qui a le plus nui au processus de la réforme des pensions. Pour y remédier, le Gouvernement du Canada a voulu présenter un certain nombre de propositions, qui vont fournir une base au genre d'études sérieuses que le sujet mérite vu l'enjeu qu'il représente pour des millions de Canadiens, pour des milliers d'employeurs des secteurs public et privé et pour la santé de l'économie en général.

Pour connaître le point de vue du grand public et des principaux intéressés — entreprise, syndicats, groupes féminins, et autres — sur les propositions de réforme énoncées dans le document, le gouvernement demandera à la Chambre des communes d'établir un comité composé de députés des différents partis, qui sera chargé de tenir des audiences partout au pays. Ce comité devra présenter pour le 31 décembre 1983 un rapport assorti de recommendations relatives aux révisions que le gouvernement devrait instaurer.

Des discussions et des négociations avec les provinces seront entamées afin de parvenir à une entente sur les révisions à effectuer. S'il y a accord général entre les gouvernements, ces discussions seront suivies de l'adoption de mesures législatives énonçant des conditions uniformes pour les régimes de l'employeur. Des modifications pourront aussi être apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu, aux lois qui régissent les régimes du secteur public, aux codes du travail, au droit de la famille, au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec, ainsi qu'aux programmes assujettis à un examen du revenu. Le processus d'adoption des mesures législatives appropriées par les divers échelons de gouvernement prendra à lui seul un temps considérable.

Ce qui préoccupe avant tout le Gouvernement du Canada, c'est que les nouvelles règles visant les régimes de retraite de l'employeur pourraient exiger des changements importants tant dans la conception que dans l'administration de la plupart des régimes. En outre, une extension des modalités obligatoires, dans le secteur public ou le secteur privé, appellerait aussi des modifications qui viendraient imposer un fardeau aux répondants des régimes. C'est pourquoi les mesures de réforme seront instaurées de façon à donner suffisamment de temps aux employeurs pour adapter leur régime.

Pour sentir les effets sur les prestations ou les coûts, il faudra attendre la fin du processus de consultation, de négociation, d'adoption et de mise en application des lois, et cela n'est pas pour demain. La mise en route sera nécessairement longue et complexe, mais le gouvernement est d'avis que le moment est venu de faire un pas décisif dans cette voie. Le gouvernement invite donc les gouvernements provinciaux, l'entreprise, les syndicats et les autres parties intéressées à travailler ensemble afin que tous les Canadiens puissent envisager l'avenir avec une confiance plus grande, sachant qu'ils trouveront au moment de la retraite la sécurité, la dignité et une vie épanouissante.

Chapitre 8

SOMMAIRE ET CONCLUSION

Au cours des cinquante dernières années, les Canadiens ont réalisé des progrès réels dans l'amélioration de leur appareil de revenu de retraite. Les régimes de l'employeur, l'épargne-retraite exonérée d'impôt, la pension de sécurité de la vieillesse, les prestations du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec, le supplément de revenu garanti, les prestations-vieillesse complémentaires versées par certaines provinces, garantissent maintenant à beaucoup de Canadiens une pleine mesure de sécurité du revenu à la retraite.

Néanmoins, l'inégalité des revenus est un phénomène beaucoup trop commun surtout chez les femmes âgées vivant seules. Les régimes de retraite de l'employeur ne sont pas accessibles à un nombre suffisant de Canadiens; les gens qui en sont membres touchent souvent un maigre revenu de retraite du fait des piètres conditions relatives à la dévolution et de l'absence de transférabilité qui empêchent l'accumulation des crédits. Dans bien des régimes de l'employeur, l'inflation vient de plus éroder la valeur des prestations. Aussi, en dépit des grands progrès faits à ce jour, beaucoup de Canadiens moyens, surtout des femmes, continueront à faire face à une baisse sensible de leur niveau de vie à la retraite.

Conscient des problèmes, le Gouvernement du Canada a défini trois objectifs essentiels qu'il met à la base de l'amélioration du système:

- Assurer aux Canadiens âgés un revenu minimum raisonnable.

- Offrir aux Canadiens des possibilités et des modalités équitables pour préparer leur retraite.

- Donner aux Canadiens une chance raisonnable d'éviter un bouleversement grave de leur niveau de vie à la retraite.

Le système de pensions doit avoir la souplesse et l'étendue voulues pour permettre l'initiative personnelle. Pour que les gens aient cependant une chance raisonnable de se constituer un revenu de retraite convenable, il faudrait que le système adhère strictement aux trois principes de base. Pour cela, il va falloir une action concertée de la part de l'entreprise, des syndicats, du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Si les régimes de l'employeur exigent d'être renforcés, ce sont les gouvernements qui doivent prévoir en dernier ressort des programmes garantissant un minimum de revenu à tous les Canadiens âgés et des régimes de retraite obligatoires qui sont acceptables. De plus, vu la complexité des dispositions personnelles d'épargne-retraite et le rapport étroit qui existe entre ces dispositions et le régime fiscal, les gouvernements doivent veiller à ce que tous les Canadiens se voient accorder des possibilités de se constituer eux-mêmes un fonds de retraite et à ce que les avantages correspondent assez fidèlement aux efforts consentis par chacun.

Pour atteindre ces objectifs, le Gouvernement du Canada a l'intention de prier le Parlement d'établir un comité qui sera chargé de consulter le grand public, les représentants de l'entreprise, des syndicats et des groupes féminins aussi bien que les autres parties intéressées. A la réception du rapport du comité, le gouvernement entamera des négociations avec les gouvernements provinciaux. Cette action débouchera sur une modification des lois visant les normes des prestations de pension, de la Loi de l'impôt sur le revenu et des autres lois qui régissent l'appareil de revenu de retraite.

Régimes de l'employeur et Loi de l'impôt sur le revenu

Pour amorcer le processus, le Gouvernement du Canada demande aux citoyens de prendre en considération les changements suivants dans les modalités des régimes de retraite de l'employeur et de l'épargne personnelle:

1. Minimum obligatoire de protection contre l'inflation de sorte que les prestations puissent être augmentées, tous les ans, d'un montant prescrit, au moins. La formule de l'intérêt excédentaire avec rajustements fondés sur le rendement moyen quinquennal des obligations à long terme du Gouvernement du Canada moins 3,5 p. cent mérite une étude attentive. Les prestations acquises à ce moment-là, y compris celles en vigueur, seraient rajustées au moins en fonction du rendement moyen quinquennal moins 7 p. cent.

2. Dévolution après deux années de services, l'employeur devant payer au moins la moitié du versement, et le taux d'intérêt sur les cotisations du salarié devant être porté, au moins, à l'équivalent du rendement moyen quinquennal des obligations à long terme du Gouvernement du Canada.

3. Instauration des comptes de pension enregistrés (CPE) qui permettraient le paiement de cotisations patronales pour le salarié tout en réservant strictement l'usage des fonds aux années de retraite. Les CPE viendraient améliorer la transférabilité dans l'ensemble du système.

4. Meilleure transférabilité des pensions dont le droit au versement est acquis, par le moyen des tranferts entre les régimes de l'employeur, des transferts aux CPE ou du choix de la formule des prestations de pension différées protégées contre l'inflation, dans le cas des salariés qui changent d'employeur avant la retraite.

5. Mode d'imposition plus équitable, plus souple et plus global au titre des régimes d'épargne- retraite afin d'assurer:

   - une plus grande uniformité dans le traitement des cotisations aux régimes à prestations déterminées et aux régimes à cotisation fixée d'avance, aux régimes différés de participation aux bénéfices, et aux CPE;
   - une souplesse accrue dans les modes de cotisation au cours des années actives;
   - une plus grande équité pour les Canadiens à l'égard de l'épargne-retraite exonérée d'impôt.

Un document de travail plus détaillé servira de base aux consultations qui doivent avoir lieu sur les changements à apporter au régime fiscal avant qu'une loi soit proposée.

6. Meilleur traitement pour les conjoints grâce aux modalités suivantes:
   - paiement des rentes de retraite sur la base d'une rente réversible, tandis que les prestations de survivant correspondraient à 60 p. cent au moins des prestations initiales;
   - autorisation du partage des crédits de retraite en cas de divorce ou de séparation;
   - accès à la valeur intégrale des crédits accumulés dans le cas d'un conjoint survivant lorsque le pensionné meurt avant la retraite;
   - interdiction de mettre fin au versement des prestations de survivant en cas de remariage.

7. Interdiction de toute distinction entre les membres d'un régime et adhésion à un régime obligatoire pour tous les travailleurs, là où un régime existe.

8. Meilleure responsabilité grâce à la présentation obligatoire aux travailleurs et à leur conjoint, tous les ans, d'un rapport complet dévoilant l'état du fonds de pensions et celui des cotisations personnelles et des prestations accumulées.

9. Plus grande justice dans les régimes à cotisation fixée d'avance grâce à l'interdiction, dans le calcul des prestations, des distinctions qui seraient fondées uniquement sur le sexe.

10. Possibilité d'améliorer la protection, en cas de cessation d'un régime.

Amélioration du revenu minimum garanti

Il faut également effectuer des changements dans le revenu de retraite assuré par l'État. Une initiative à prendre à cet égard serait de majorer, dès que les ressources le permettront, les versements du supplément de revenu garanti fondés sur l'examen du revenu dans le cas des personnes âgées qui vivent seules. Le gouvernement considère que ces augmentations doivent avoir aussi la priorité dans le cadre de la réforme des pensions.

Régime de pensions du Canada et régime de rentes du Québec

En plus, le Gouvernement du Canada est d'avis qu'il faudrait étudier la possibilité d'améliorer son régime de pensions et incite le Gouvernement du Québec à faire de même pour son régime de rentes, si ce n'est déjà fait:

1. Augmentation des prestations et des cotisations par le moyen d'une hausse du maximum des gains validables, qui serait porté, à compter de 1984, au niveau de la moyenne des salaires dans l'industrie, établie sur trois ans.

2. Ratification d'une clause qui éviterait aux femmes qui quittent la population active pour élever des enfants de moins de sept ans de subir, à la retraite, une perte de prestations du Régime de pensions du Canada. Jusqu'ici, le Gouvernement de l'Ontario s'est opposé à la mise en vigueur de cette clause.

Voici d'autres propositions qui devront être examinées et débattues:

1. Poursuite du versement des prestations de survivant en cas de remariage.

2. Amélioration des dispositions actuelles pour le partage des crédits afin d'indiquer que les deux conjoints contribuent à l'accumulation des prestations et les possèdent en commun, grâce à l'adoption des mesures suivantes:

   - versement de prestations d'invalidité à l'un ou l'autre conjoint en cas d'invalidité;
   - versement immédiat des prestations de décès pour l'un ou l'autre conjoint;
   - partage des prestations potentielles dans le cas des conjoints séparés depuis trois ans;
   - versement de prestations de pension distinctes lorsque le jeune conjoint atteint l'âge de 65 ans.

3. Meilleur ensemble de prestations de survivant, notamment:

   - rente à vie pour les plus de 65 ans correspondant à 60 p. cent des prestations accumulées au moment du décès du conjoint (après partage des crédits);
   - retrait de la limite actuelle sur le montant combiné des pensions de retraite et de survivant.

4. Étude de la possibilité de réviser les prestations de survivant pour les moins de 65 ans en les remplaçant par une structure à deux volets qui incorporerait une prestation de transition et une prestation à vie.

Des pourparlers sont déjà en cours avec les provinces quant aux améliorations à apporter au Régime de pensions du Canada, afin de majorer les prestations forfaitaires pour les porter au seuil des pensions de sécurité de la vieillesse, et afin d'élever aussi le maximum des gains de retraite.

Il faudra, afin de financer les prestations versées dans le cadre du Régime de pensions du Canada, que les cotisations augmentent pour atteindre entre 8 et 10 p. cent des gains assurés au cours des cinquante prochaines années. La caisse du Régime, à supposer que le taux de cotisation demeure le même, suffirait pour environ vingt ans, mais si on veut éviter à ce moment-là de brusques changements, il pourrait être jugé souhaitable d'appliquer plus rapidement des augmentations plus graduelles. Il pourrait être indiqué aussi de financer les améliorations proposées par le moyen d'une majoration spéciale des taux de cotisation. Du fait du lien qui existe entre le taux futur de cotisation du Régime de pensions du Canada, les améliorations à apporter aux prestations et la possibilité d'extension des régimes obligatoires, il fau-

drait que les changements de taux soient examinés dans une perspective globale embrassant tous les autres aspects de la réforme des pensions.

Le Régime de pensions du Canada ne peut être modifié qu'avec l'assentiment du gouvernement fédéral et des deux tiers des provinces comptant au moins les deux tiers de la population du pays.

Extension des modalités de retraite obligatoires

Si elles s'attaquent à un bon nombre des problèmes de notre appareil de revenu de retraite, les révisions décrites ici ne suffiront peut-être pas à elles seules à éviter aux Canadiens de voir baisser gravement leur niveau de vie à la retraite. Les Canadiens non protégés par des régimes de l'employeur ne bénéficieraient que des modifications apportées aux régimes publics et aux mesures d'aide fiscale visant l'épargne-retraite. Même les membres des régimes de l'employeur pourraient fort bien ne pas être assurés d'un revenu de retraite suffisant à moins qu'un seuil minimum de prestations ne soit prévu par la loi. La grande question qui demeure alors sans réponse, c'est le niveau de protection du revenu qu'il faudrait garantir aux Canadiens. Quelle devrait être l'ampleur des modalités de retraite obligatoires? Les employeurs devraient-ils être tenus d'offrir un minimum de protection dans le cadre d'un régime de retraite? Serait-il préférable d'étendre le réseau des régimes du secteur public? Devrait-il plutôt y avoir combinaison des deux formules? S'il y a accumulation de grandes réserves de capitaux, comment ces capitaux devraient-ils être placés? Faudrait-il viser à majorer les prestations dans un proche avenir ou adopter plutôt des mesures prévoyant une réalisation par étapes?

Indépendamment de la nécessité d'étendre les régimes obligatoires, le gouvernement croit qu'il faudra réaliser un juste équilibre entre ces régimes et les dispositions facultatives. Une augmentation, quelle qu'elle soit, devrait laisser une place considérable aux régimes de l'employeur et à l'épargne personnelle, formules qui doivent l'une et l'autre continuer à jouer leur rôle essentiel dans la création d'un revenu de retraite.

Conclusion

Les améliorations qu'il est proposé d'apporter à l'appareil de revenu de retraite entraîneraient des hausses de coûts substantielles. Le coût global de certains changements atteindrait peut-être à la longue 1,7 p. cent du revenu de la main-d'oeuvre dans tout le secteur économique, et l'extension des modalités obligatoires entraînerait des coûts additionnels.

Ce n'est pas bon marché, surtout dans la conjoncture économique de l'heure. Mais il faudra du temps pour mettre en oeuvre les changements si bien que la réforme des pensions ne devrait pas entraver le programme de redressement économique lancé dans le budget de juin 1982. S'il le faut, les mesures de réforme pourraient être appliquées par étapes.

Il est proposé qu'un comité parlementaire entame de vastes consultations publiques sur les questions qui entourent la réforme des pensions, qu'il fasse rapport des résultats et qu'il soumette ses recommandations au Parlement d'ici la fin de 1983. Le gouvernement fédéral entamera aussi des négociations avec les gouvernements provinciaux.

La réforme de l'appareil de revenu de retraite est l'affaire de tous les Canadiens puisqu'elle viendra modifier sensiblement la nature de la société pour des années à venir. C'est pourquoi le Gouvernement du Canada entretient l'espoir que chacun étudiera avec soin les propositions qu'il fait dans le but d'assurer de meilleures pensions aux Canadiens.

Annexe

RÉGIMES DE RETRAITE DE L'EMPLOYEUR SOMMAIRE DES COÛTS À LA LONGUE DES RÉGIMES REPRÉSENTATIFS[1]

	Secteur privé					Secteur public	
	Cotisation fixée d'avance[2]	Prestations forfaitaires	Gains reconstitution de carrière	Dernière ou meilleure moyenne		Non pleinement indexé	Pleinement indexé
				Contributif	Non contrib.		
A. Données générales[3]							
1. Nombre de régimes	5,887	1,243	4,299	1,132	944	661	29
2. Membres (en milliers)	211,5	956,6	545,4	424,8	311,2	1 028,9	941,0
3. Membres (en tant que pourcentage du nombre de membres de tous les régimes)	4,7	21,4	12,2	9,5	7,0	23,0	21,0
4. Taux de la prestation unitaire type	s/o	12,50$	1,80%	1,85%	1,41%	2,00%	2,00%
5. Taux de la cotisation salariale nominale[4]	5,0	néant	5,0	5,0	néant	6,4	7,5
6. Taux de la cotisation salariale moyenne[5]	3,9	néant	3,9	3,9	néant	5,3	6,4
B. Coûts à la longue[6]							
1. Coûts actuels, pas de rajustement ponctuel pour l'inflation	7,3	2,2	5,1	7,2	5,0	8,8	11,5
2. Coûts actuels, rajustement ponctuel en fonction de l'inflation[7]	7,3	3,3	7,4	7,8	5,5	9,6	11,5
3. Coûts après la réforme	7,8	3,8	8,3	9,4	7,0	11,4	12,7
C. Coûts à la longue sans réforme mais à supposer un taux d'inflation zéro[8]	7,3	4,2	9,0	10,6	7,5	13,2	13,2
D. Augmentation des coûts à la longue							
1. Réforme, à supposer qu'il n'y a pas de rajustement ponctuel (ligne B.3 – ligne B.1)	0,5	1,6	3,2	2,2	2,0	2,6	1,2
2. Réforme, à supposer des rajustements ponctuels représentatifs (ligne B. 3 – ligne B.2)	0,5	0,5	0,9	1,6	1,5	1,8	1,2
3. Pas de réforme mais taux d'inflation zéro (ligne C – ligne B.1)	0,0	2,0	3,9	3,4	2,5	4,4	1,7
4. Pas de réforme mais taux d'inflation zéro comparé aux coûts après la réforme (ligne C – ligne B.3)	– 0,5	0,4	0,7	1,2	0,5	1,8	0,5

Notes du tableau sommaire des coûts

1. Ne sont pas compris 391 régimes mixtes, régimes à pourcentage fixe de salaire, et autres types de régimes qui protègent 56 000 membres, soit 1,2 p. cent de tous les membres des régimes.

2. Sont compris dans le groupe des régimes non pleinement indexés du secteur public 283 régimes de retraite à cotisation fixée d'avance qui protègent 19 800 membres. La plupart des régimes à cotisation fixée d'avance exigent que les cotisations patronales soient égales aux cotisations salariales.

3. Chiffres de Statistique Canada. Calculs inédits des fichiers de microdonnées sur les régimes de retraite en 1980.

4. En tant que pourcentage de la rémunération, sans tenir compte de la coordination avec le RPC ou le RRQ.

5. En tant que pourcentage de la rémunération, en tenant compte de la coordination avec le RPC ou le RRQ.

6. Coûts patronaux et coûts salariaux combinés (ligne A.6) en tant que pourcentage de la charge salariale assurée.

7. Il est supposé de plus que les rajustements ponctuels sont entièrement financés d'avance, ou encore qu'ils l'ont été régulièrement en permanence pendant un certain nombre d'années.

8. Il est supposé aussi que l'intérêt sur les cotisations salariales baisse, pour passer de 4 à 2,5 p. cent.

Les données sur les coûts sont obtenues au moyen du modèle de simulation des régimes de retraite décrit à l'annexe IV du rapport intitulé *Le système de revenu de retraite au Canada: problèmes et possibilités de réforme*, publié à Ottawa en 1979 par le Groupe d'étude fédéral sur la politique du revenu de retraite. Les données relatives à la participation obligatoire proposée à 25 ans ne sont pas comprises; l'application de cette mesure augmenterait considérablement la charge salariale assurée et réduirait légèrement les coûts moyens en tant que pourcentage de cette charge, ce qui viendrait accroître le total des coûts monétaires. A supposer que le taux directeur établi en dernier recours soit appliqué pour l'indexation, le résultat est un point de pourcentage de moins que le rendement supposé de la caisse de retraite. Parmi d'autres hypothèses, il y a celle qui suppose une différence d'un point et demi de pourcentage entre le taux de rendement de la caisse et l'accroissement moyen des salaires.

Better Pensions for Canadians

HIGHLIGHTS

Canada

©Minister of Supply and Services Canada 1982

Cat. No. CP 45-28/1982-1E

ISBN 0-662-52052-1

Government of Canada Gouvernement du Canada

Introduction

Many Canadians have expressed concern over the adequacy and fairness of the retirement income system. In response to these concerns, the Government of Canada is putting forward for discussion and debate a number of proposals for reform. These proposals will be referred to a Parliamentary Committee through which all interested parties and the public at large will have the opportunity to express their views.

The government invites all Canadians to study and discuss these suggested initiatives, and to recommend ways in which they might be improved. It is only through the co-operative efforts of all Canadians that the full diversity of circumstances can be taken into account and the desirability of the proposals properly judged.

The government's overriding priority is to restore the health of the Canadian economy to its full vigour. Some have argued that discussion of pension reform should be postponed until economic recovery is well under way. Their concern is that confidence in the economy would deteriorate if the uncertainty of increased pension costs were added to the current problems in the economy.

It does not need to be stressed, given the "6 & 5" program, that the Government of Canada is acutely aware of the seriousness of the current economic situation and of the need to contain costs. However, pension reform will be a lengthy process because of the time

required for consultation, negotiation, legislation and implementation. Thus, costs arising from pension reform will not be felt in the immediate future and will not interfere with the current program of economic recovery.

The Government of Canada believes that discussion of pension reform, pursued in a spirit of openness and co-operation, should now focus on the proposals that are presented in *Better Pensions for Canadians*.

The Existing Retirement Income System

The federal **Old Age Security** pension (OAS) is the foundation of retirement income in Canada. All residents of Canada over age 65 receive an indexed flat rate benefit, based on years of residence in Canada; the indexing of OAS, however, will be capped over the next two years at 6% and 5% respectively in the context of the "6 & 5" program. The OAS benefit was $2,842 a year in 1982. OAS payments represented about 25% of all income received by the elderly in 1979, the most recent year for which full data are available.

The compulsory **Canada Pension Plan** (CPP) and the parallel **Quebec Pension Plan** (QPP) provide a second source of retirement income. The maximum benefit under these plans was $3,692 in 1982. In 1979, these plans provided some 8% of the income of the elderly, since only those who retired after 1976 were eligible for

full pensions. However, this percentage is growing rapidly as these plans mature.

Old Age Security pensions, and the Canada and the Quebec Pension Plans were designed to leave considerable room for individuals to provide for their own retirement. The largest single source of retirement income is personal **investment** which accounts for 33% of the income of the elderly. Much of this income, however, is concentrated in the hands of a few elderly so that for most pensioners, this source of income is much less significant.

In 1980, about 3.1 million men and 1.4 million women belonged to **employer-sponsored pension plans,** while about 2 million people, about a third of whom were women, contributed to **Registered Retirement Savings Plans** (RRSPs) that year. About half of the contributors to RRSPs also belonged to employer-sponsored pension plans. In 1979, 12% of the income of the elderly came from employer-sponsored pension plans and annuities.

Provincial governments regulate employer-sponsored pension plans for about 90% of the labour force. The federal government regulates such plans for the remainder. The federal government and, to a lesser extent, provincial governments provide a substantial amount of **tax assistance** to employer-sponsored pension plans and to RRSPs.

The co-operation of the federal and provincial governments, business and labour has led to the establish-

ment of a framework for private pensions that is largely uniform throughout Canada. It is in the interest of all Canadians that this basic uniformity be maintained.

In addition, there are federal and provincial programs which guarantee minimum incomes for the elderly. The most important of these is the Government of Canada's **Guaranteed Income Supplement** (GIS). In 1982, the combination of Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement assured elderly couples of an income of at least $10,084, while single people were guaranteed at least $5,695. In 1979, 8% of the income of Canadians aged 65 and older came from the Guaranteed Income Supplement. Some provinces further supplement this basic minimum income with programs of their own.

Why Is Reform Needed?

Three main principles underlie the legislation governing the current Canadian pension system.

- Elderly Canadians should be guaranteed a reasonable minimum level of income.
- Opportunities and arrangements available to Canadians to provide for their retirement should be fair.
- Canadians should be able to avoid serious disruption of their pre-retirement living standards upon retirement.

Measured against these principles, the existing retirement income system could be improved in several areas.

- Although Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement were sufficient in 1982 to keep most elderly couples out of poverty, some of the elderly, particularly women, still have insufficient income.
- Many employers treat pension credits as rewards for long and faithful service, rather than as deferred compensation or assets on which the employee is entitled to a reasonable investment return. As a result, employees often lose pension rights if they change employers or leave paid employment before retirement. Canadians entitled to an employer-sponsored pension—and they are still a minority—often find its value eroded by inflation.
- These problems are generally worse for women who are less likely to be offered pension plan coverage and are more likely to lose any pension protection they may have because they change jobs more often.
- Pension assets typically are not treated as belonging to husband and wife jointly, although both share in the sacrifice made to accumulate pension assets during working years. Spouses—usually women—are often left with no retirement income from employer-sponsored pension plans in the event of marriage breakdown or the death of the plan member.
- There are inequities in the different limits on tax-deductible contributions to Registered Retirement Savings Plans and employer-sponsored pension plans in particular. In some cases, tax sheltered retirement savings of over $1 million can be accumulated. In other cases, these limits inhibit the

accumulation of sufficient retirement savings by persons who can only start to save late in their careers (e.g., many self-employed) or who do not participate full-time in the labour force throughout their working lives (e.g., many women).

Nor are problems with the existing pension system confined to employer-sponsored plans. Changes should also be considered in the Canada and Quebec Pension Plans.

- The level of maximum earnings covered by these two public plans has not kept pace with average wages thereby resulting in maximum benefits being lower than intended.
- Workers under the Canada Pension Plan who leave the labour force to raise children are penalized through a loss of retirement benefits. The Quebec Pension Plan has a 'drop-out' provision to deal with this problem, but the Government of Ontario has thus far blocked its implementation in the Canada Pension Plan.
- Both the Canada and Quebec Pension Plans reflect the view that spouses of contributors are dependents rather than full economic partners who should share in the protection provided by accumulated pension assets. As a result, the spouse at home— usually female— has no personal Canada or Quebec Pension at age 65, and no pension rights in the event of serious disability. Spouses also face complex survivor benefit rules which can reduce or eliminate benefit entitlements, depending on age, the presence of children, and subsequent marital status. These issues will have to be reviewed.

- The financing of the Canada and Quebec Pension Plans has not been placed on a long-term basis.

A further problem relates to the overall performance of the retirement income system. Primarily as a result of two factors—major gaps in coverage by employer-sponsored pension plans and RRSPs, and a highly uneven distribution of savings—it is estimated that about one-half of Canadian couples and individuals who enjoyed middle-range incomes during their working lives will experience at least a 5% decline in living standards upon retirement; one-third can expect a decline of at least 15%, and one in six a decline of at least 25%. This estimate takes into account major factors for which data are available, including the higher benefits that will emerge as the current pension system matures.

This situation would be improved by the specific reforms to employer-sponsored pension plans discussed in *Better Pensions for Canadians*. It is estimated, however, that even with the reforms discussed, more than one-third would experience at least a 5% decline in living-standards upon retirement, one in five at least a 15% decline, and one in ten at least a 25% decline.

A key issue facing Canadians, therefore, is this: is the magnitude of these anticipated declines in living standards for middle-income Canadians a problem requiring government action? In other words, should Canadians be expected to fill these gaps on their own initiative through additional personal saving and private pensions, or does the situation require an expansion of mandatory pension arrangements?

Highlights Of Proposals For Reform

The Government of Canada is putting forward for public discussion a number of reform proposals based on the three principles noted above.

Specific proposals are put forward in considerable detail to encourage employers, employees, actuaries—and, indeed, all interested Canadians—to review the benefits and costs involved. This open discussion and debate is designed to ensure a broad consensus on the reforms to be undertaken and to provide an opportunity for Canadians to make specific suggestions for improvements.

Elderly Canadians should be guaranteed a reasonable minimum income

In line with this principle, the Government of Canada will improve the situation of single pensioners with insufficient income as soon as resources permit.

Opportunities and arrangements available to Canadians to provide for their retirement should be fair

The Government of Canada is also putting forward for discussion a number of proposals addressing the issue of fairness in the accumulation of pension assets:

- Federal and provincial legislation regulating employer-sponsored plans could be strengthened to require employers to provide better protection against inflation for pensions now being paid,

deferred pensions, and credits earned by current plan members. The excess interest method merits serious consideration.

- Pension benefits could be "vested" after no more than two years on the job, rather than the current typical requirement of ten years of service. In other words, employees would have a right to benefits arising from the employer's contributions as well as their own much sooner.
- Employers could be required to pay for at least half of the vested benefit earned by an employee who leaves his or her job.
- A new tax-assisted vehicle for retirement saving, called a Registered Pension Account (RPA), could be introduced to help make pension assets truly portable.
- Employers could be allowed to contribute to an employee's Registered Pension Account, thereby making it easier for small businesses to provide pension benefits.
- More equitable access to tax-assisted retirement savings could be instituted through reform of contribution and benefit limits. New limits could provide greater flexibility, particularly for spousal plans, for individuals who are late in starting to save for their retirement, and for those with fluctuating earnings. Details of proposals in this area will be the subject of a forthcoming discussion paper.
- The protection of spouses could be enhanced substantially through splitting pension credits between spouses upon marriage breakdown; by requiring

that pensions and life annuities from employer-sponsored plans be in the form of a joint and last survivor annuity (except by mutual agreement to do otherwise) which guarantees a survivor at least 60% of the initial benefit after retirement and the transfer of the full value of the earned credits prior to retirement; and by continuing survivor pensions upon remarriage of the recipient.

- Plan sponsors could be required to cover all employees with essentially one plan.
- Plan members could be better protected in case of plan termination through a plan termination insurance scheme and/or a stronger call on the firm's assets.

In addition to these proposals for improving the fairness of employer-sponsored pension plans and tax-assisted retirement saving, a number of possible changes to the Canada Pension Plan could be considered:

- The return of maximum pensionable earnings to the intended level of the average industrial wage could be speeded up so that this is achieved over a three year period.
- The Government of Canada will vigorously pursue implementation of the child-rearing drop-out provision with the Government of Ontario.
- Spouses could be given equal protection by extending credit-splitting, now available only at divorce, to apply when spouses have been separated for more than three years. As well, credit splitting could be provided when the younger spouse reaches age 65,

when either spouse dies, or when the spouse of the wage earner becomes disabled.

- Current benefits for surviving spouses over age 65 could be replaced by a lifetime continuing pension equal to 60% of a deceased spouse's retirement pension earned to date. In combination with the splitting proposals, survivors would have benefits equal to 80% of the previous CPP income.
- Survivor benefits could be extended so that they no longer end upon remarriage.
- The cap on combined retirement and survivor pensions could be removed.
- Changes to the benefits for survivors under age 65 also could be considered. One possibility is to replace the current benefit structure with a two-part benefit consisting of a 'bridging' benefit and a 'continuing' benefit.

It should be noted that a proposal is already being discussed with the provinces for improvements to CPP disability benefits.

Finally, the Government of Canada will discuss the establishment of a schedule of contribution rates for the CPP so that the financing of the plan is put on a sound, long-term basis.

In order to ensure equity among Canadians, it is important that the pension system, including the Canada and Quebec Pension Plans, remains basically uniform. The Government of Canada will work closely with the provinces to achieve this goal.

Canadians should be able to avoid serious disruption of their pre-retirement living standards upon retirement

A major unresolved question is the expansion of mandatory pension plans.

When the Canada and Quebec Pension Plans were established, they were not designed to guarantee, in combination with Old Age Security, that Canadians would be able to maintain their pre-retirement living standards upon retirement; a gap was left to be filled by employer-sponsored plans and individual savings. The proposals outlined above would considerably narrow that gap in practice, at least for individuals who belong to employer-sponsored pension plans. Workers would no longer lose credits because they switch employers; pensions would not risk serious erosion because of inflation; spouses would receive a fair share of the pension income of the couple; and women would receive higher pensions from public and private plans.

But would these improvements be sufficient? Is it reasonable to expect Canadians to fill the remaining gap with additional voluntary saving, or should the gap be filled in whole or in part by an expansion of mandatory pension arrangements? That is the fundamental question the government invites all Canadians and the Parliamentary Committee to address.

There is clearly no consensus among Canadians on these issues. The Governments of Ontario and British Columbia — as well as nine business organizations which issued the "Business Consensus on Pension

Reform" in August 1982 — have suggested that no expansion of mandatory pensions is required at this time. On the other hand, the Canadian Labour Congress and the National Action Committee on the Status of Women have recently called for an increase in the size of the Canada and Quebec Pension Plans. In spite of these many and often conflicting views, the Government of Canada is convinced that most Canadians do not want their governments to force them to have pensions and savings arrangements to guarantee 100% maintenance of pre-retirement living standards. An appropriate balance between mandatory programs and voluntary arrangements must be maintained—a balance in which employer-sponsored pension plans and individual savings continue to play an essential role.

Costs

The Government of Canada is sensitive to the costs and other burdens of major reform to Canada's retirement income system. These increased costs would be in addition to the contributions required to pay for benefits currently promised by the CPP and QPP, which will have to rise from the current 3.6% to the 8-10% range by the year 2030.

The specific improvements in employer-sponsored pension plans outlined above would result in increased costs. Overall, reform of employer-sponsored pension plans could increase combined employer-employee current service costs in typical cases by about 1.5-2.5% of covered payroll; pension cost increases in aggregate

could be about 1% of total labour income. The average member of a pension plan would likely see a decline in take-home pay in the order of $110 to $140 a year.

The specific changes in the Canada and Quebec Pension Plans described above (credit-splitting, the child-rearing drop-out provision, and disability and survivor benefit improvements) could raise the contribution rate by 1.3% of contributory earnings in the long run, split equally between employers and employees. This would represent an additional 0.7% of total labour income. Take-home pay would, for average employees, decline by some $80 a year.

In the aggregate, the financial impact of the pension reform proposals on inflation, unemployment, capital markets and Canada's competitive position would not be inordinately large—aggregate savings could increase by about $2 billion. This, however, is not large in comparison with savings in the economy overall. The total cost of the possible changes in employer-sponsored plans outlined above and the Canada and Quebec Pension Plans would be some 1.7% of total labour income in the long run. These cost increases would occur gradually over a period of years. If necessary, reforms could be phased-in.

The cost of any expansion of mandatory arrangements would be additional and would vary with the size and timing of expansion.

Benefits

The pension reform proposals, which the Government of Canada is putting forward for discussion and

debate, would benefit almost all Canadians. Retirement income for many pensioners and survivors would increase in the future. The benefits produced by the reformed pension system would be directed into the hands of those now treated unfairly: workers who change jobs frequently; spouses of pension plan contributors, particularly survivors; part-time workers; and pensioners who belong to plans which do not adequately protect benefits from inflation.

The introduction of the RPA and new comprehensive limits on tax assistance could help many more individuals and couples to save for retirement. The self-employed and those who drop out of the labour force for a period of time, notably women, would be able to derive particular benefit.

Women could expect to gain from all these changes, as well as through the splitting of Canada and Quebec Pension Plan credits, improved survivor benefits, and the implementation of the child-rearing drop-out provision. The recognition in the Canada and Quebec Pension Plans that pensions are joint family assets would give protection to homemakers.

Conclusion

Shortcomings in the Canadian retirement income system have received considerable study during the last several years. A public consensus, however, has not yet been formed on specific reform measures. This situation has arisen in part because of the generality of the public debate; insufficient attention has been given to the

impact of specific proposals on specific pension plans. A major drawback of the pension reform process to date has been this lack of concrete discussion. To remedy this, the Government of Canada is putting forward specific proposals for reform of the retirement income system. These proposals will provide a basis for the kind of serious discussions of pension reform required. Much is at stake for millions of individual Canadians, for thousands of employers in the public and private sectors, and for the health of the economy as a whole.

In order to obtain the views of the public at large and all interested parties on the proposals for pension reform put forward in *Better Pensions for Canadians*, the Government will ask the House of Commons to establish a Committee, comprised of members from all parties, to hold hearings throughout Canada. This Committee will be asked to report its findings and recommendations by December 31, 1983, on the reforms the Government of Canada should pursue.

The Government of Canada invites provincial governments, business, labour, women's groups and other interested parties to work together so that Canadians may look to the future with increased confidence that they will find security, dignity and fulfillment in retirement.

De meilleures pensions pour les Canadiens

POINTS SAILLANTS

Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1982

N° de cat. CP 45-28/1982-1E

ISBN 0-662-52052-1

Gouvernement du Canada

Government of Canada

INTRODUCTION

Devant le souci exprimé par beaucoup de Canadiens qui se demandent si l'appareil de revenu de retraite est suffisant et juste, le Gouvernement du Canada soumet au débat un certain nombre de propositions en vue de la réforme du système. Ces propositions seront transmises à un comité parlementaire qui s'inspirera, au moment de formuler ses recommandations, du point de vue qu'auront eu la possibilité de faire connaître dans ce cadre les intéressés et le grand public.

Le gouvernement invite tous les Canadiens et toutes les Canadiennes à examiner les mesures proposées, et à dire les moyens qui selon eux permettraient de les améliorer. Ce n'est que grâce à la coopération de tous qu'il pourra être tenu compte de l'entière diversité des circonstances, et que l'opportunité de ces mesures pourra être bien évaluée.

Le gouvernement s'est fixé comme priorité absolue de redonner à l'économie canadienne toute sa vigueur. Certains prétendent que la réforme des pensions devrait être repoussée jusqu'à ce que la relance économique soit bien engagée. Ces gens craignent que la confiance dans l'économie se détériore si l'incertitude liée au coût accru des pensions venait s'ajouter aux problèmes actuels de l'économie.

Est-il nécessaire de souligner, après l'institution du programme des «6 et 5», que le Gouvernement du Canada est profondément conscient de la gravité de la conjoncture actuelle et qu'il voit parfaitement le besoin de comprimer les coûts. En raison toutefois du temps que demanderont les concertations, les négociations,

l'adoption de la loi et la mise en oeuvre des révisions, la réforme des pensions sera un long processus, si bien que les coûts qui en résulteront ne se feront pas sentir dans l'immédiat et qu'ils n'entraveront pas le programme de redressement économique.

Le Gouvernement du Canada croit que, guidée par ces principes et menée dans une volonté de coopération de la part des différents secteurs intéressés, l'étude sur la réforme des pensions devrait maintenant se centrer sur les propositions présentées dans le document intitulé *De meilleures pensions pour les Canadiens.*

L'APPAREIL ACTUEL DE REVENU DE RETRAITE

La pension fédérale de *sécurité de la vieillesse* est le pivot du revenu de retraite au Canada. Toutes les personnes de plus de 65 ans domiciliées au Canada touchent une prestation forfaitaire indexée, fondée sur le nombre d'années de résidence au pays. L'indexation de la pension de sécurité de la vieillesse sera toutefois plafonnée à 6 et 5 p. cent respectivement pendant les deux prochaines années dans le cadre du programme des «6 et 5». En 1982, la prestation de sécurité de la vieillesse est de 2 842 $ et représente à peu près le quart de tous les revenus des personnes âgées en 1979, année pour laquelle existent les données les plus récentes.

Le *Régime de pensions du Canada* et la structure parallèle, le *Régime de rentes du Québec*, qui sont des régimes obligatoires, constituent une deuxième source de revenu de retraite. Les prestations maximums versées dans ce cadre sont de 3 692 $ en 1982. En 1979, ces

régimes n'assuraient que quelque 8 p. cent du revenu des personnes âgées du fait que seuls les gens qui avaient pris leur retraite après 1976 étaient admis à une pension intégrale. Mais le pourcentage s'accroît rapidement au fur et à mesure que les régimes atteignent leur rythme de croisière.

Le programme de pensions de sécurité de la vieillesse, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec ont été conçus pour laisser aux particuliers une bonne part de responsabilité dans la préparation de leur retraite. Les **placements** personnels, qui sont la plus importante source de revenu des personnes âgées, représentent 33 p. cent du revenu de celles-ci. Une grande partie du revenu de placements se retrouve toutefois entre les mains d'un petit nombre de personnes âgées, de sorte que pour la plupart des pensionnés, cette source de revenu est beaucoup moins considérable.

En 1980, environ 3,1 millions de Canadiens et 1,4 million de Canadiennes versaient des cotisations à des *régimes de retraite de l'employeur* tandis qu'à peu près 2 millions de personnes, dont un tiers environ étaient des femmes, cotisaient à un *régime enregistré d'épargne-retraite* (REER). A peu près la moitié des cotisants à un REER adhèrent aussi à un régime de retraite de l'employeur et, en 1979, quelque 12 p. cent du revenu des personnes âgées provenaient des rentes versées dans le cadre de ces régimes.

Les gouvernements provinciaux réglementent les régimes de l'employeur dans le cas de 90 p. cent de la population active, et le gouvernement fédéral se charge des régimes qui couvrent les autres 10 p. cent. Le gouvernement fédéral et, dans une moindre mesure, les gouvernements provinciaux assurent une part importante

des **avantages fiscaux** offerts au titre des régimes de retraite de l'employeur et des REER.

La coopération entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, le monde des affaires et les syndicats a permis la mise en place d'un cadre de retraite privé qui est sensiblement pareil partout au pays. Tous les Canadiens ont intérêt à ce qu'il reste foncièrement uniforme.

Des programmes fédéraux et provinciaux garantissent également un revenu minimum aux personnes âgées. Le plus important est le programme de **supplément de revenu garanti** du Gouvernement du Canada. En 1982, le supplément de revenu garanti et la pension de sécurité de la vieillesse, combinés, assurent aux couples un revenu d'au moins 10 084 $, et aux personnes seules, un revenu d'au moins 5 695 $. En 1979, le supplément de revenu garanti représentait 8 p. cent du revenu des Canadiens âgés de 65 ans et plus. Certaines provinces ont des programmes qui permettent d'ajouter à ce revenu minimum de base.

POURQUOI LA RÉFORME S'IMPOSE

Trois grands principes sous-tendent la législation qui régit l'actuel appareil canadien de retraite.

- Garantir aux Canadiens âgés un revenu minimum raisonnable.
- Offrir aux Canadiens des possibilités et des modalités équitables pour préparer leur retraite.
- Donner aux Canadiens une chance raisonnable d'éviter un bouleversement grave de leur niveau de vie à la retraite.

Mesuré en fonction de ces principes, le système actuel de revenu de retraite pourrait être amélioré à plusieurs égards.

- Si la pension de sécurité de la vieillesse, les prestations versées dans le cadre du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec et le supplément de revenu garanti suffisaient en 1982 pour empêcher la plupart des couples âgés d'être pauvres, des personnes âgées seules, surtout des femmes, ont encore un revenu insuffisant.
- Beaucoup d'employeurs voient les crédits de retraite comme une récompense pour de longues années de loyaux services, au lieu de les considérer comme une indemnité différée ou des avoirs pour lesquels le travailleur a droit à un rendement raisonnable. En conséquence, des travailleurs perdent souvent leur droit à la rente s'ils changent d'employeur ou s'ils laissent un emploi rémunéré avant l'âge de la retraite. Les Canadiens qui ont droit à une rente de l'employeur — ils continuent d'être une minorité — constatent souvent que l'inflation en entame la valeur.
- Les problèmes sont généralement plus marqués chez les femmes qui ont moins de chance de se voir offrir la possibilité de cotiser à un régime de retraite et sont plus susceptibles de perdre la protection qu'elles pourraient avoir à ce titre parce qu'elles changent d'emploi plus souvent.
- Les avoirs de pension ne passent pas pour appartenir en commun au mari et à la femme même si les deux ont consenti des sacrifices pour accumuler les crédits pendant les années actives. Les conjoints — habituellement les femmes — ne touchent souvent aucun revenu de retraite des régimes de l'employeur

en cas de rupture du mariage ou advenant le décès du membre.

- Les limites différentes appliquées aux cotisations déductibles d'impôt versées aux régimes enregistrés d'épargne-retraite, et en particulier aux régimes de retraite de l'employeur, créent des injustices. En certains cas, elles permettent d'accumuler des épargnes-retraite exonérées d'impôt de plus de un million de dollars, mais entravent par contre l'accumulation d'une épargne-retraite suffisante dans le cas des personnes qui ne commencent à épargner que tard dans leur vie active (les travailleurs indépendants, par exemple) ou qui ne sont pas à plein temps sur le marché du travail durant toute leur période d'activité (beaucoup de femmes notamment).

Les régimes de l'employeur ne sont pas les seuls en cause. Il faudrait aussi envisager des changements au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec.

- La moyenne des salaires a augmenté plus rapidement que le maximum des gains assurés par les deux régimes généraux, si bien que le maximum des prestations est plus bas que prévu.
- En vertu du Régime de pensions du Canada, les travailleurs qui laissent la population active pour élever leurs enfants perdent des prestations de retraite. Le Régime de rentes du Québec comporte une clause d'exclusion pour éviter que ces travailleurs soient ainsi pénalisés, mais le Gouvernement de l'Ontario en a jusqu'à présent bloqué la mise en oeuvre dans le cadre du Régime de pensions du Canada.

- Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec reflètent le point de vue selon lequel le conjoint du cotisant est une personne à charge plutôt qu'un associé à part entière qui devrait avoir droit à la protection assurée par les avoirs de retraite accumulés. En conséquence, le conjoint au foyer — la femme d'ordinaire — n'a ni rente personnelle du Canada ou du Québec à l'âge de 65 ans, ni droit à une pension en cas d'invalidité grave. Le conjoint se heurte aussi aux règles complexes relatives aux prestations de survivant qui peuvent réduire ou supprimer le droit au versement selon l'âge, la présence d'enfants et la situation de famille subséquente. Il faudra que ces questions soient examinées.
- Le financement du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec n'a pas été prévu sur une base à long terme.

Un autre problème se pose quand il s'agit du rendement global de l'appareil de revenu de retraite. A cause de deux facteurs principalement - les écarts énormes dans la garantie offerte par les régimes de retraite de l'employeur et les REER, et la répartition extrêmement inégale de l'épargne — on estime qu'à peu près la moitié des couples et des particuliers canadiens qui ont joui d'un revenu moyen au cours de leurs années actives verront leur niveau de vie baisser considérablement à la retraite, tandis qu'un tiers peuvent s'attendre à une baisse d'au moins 15 p. cent, et un sur six, à une baisse de 25 p. cent au moins.

L'estimation tient compte des principaux facteurs pour lesquels des données existent, notamment les prestations plus élevées qui vont commencer à être versées à

mesure que l'appareil de retraite actuel atteint son rythme de croisième.

Les formules de réforme analysées dans le document officiel permettraient d'améliorer la situation. Selon les estimations toutefois, même en appliquant ces formules, plus d'un tiers des gens subiraient une baisse d'au moins 5 p. cent de leur niveau de vie à la retraite, tandis que pour un tiers cette baisse serait au moins 15 p. cent, et atteindrait au moins 25 p. cent dans le cas d'une personne sur dix.

Voici donc la grande question qui se pose aux Canadiens: l'ampleur des baisses prévues dans le niveau de vie des couples et des particuliers à revenu moyen est-elle un problème qui exige une mesure de l'Etat? En d'autres mots, les Canadiens devraient-ils combler cette baisse par leurs propres moyens en se constituant une épargne personnelle plus forte et en adhérant aux régimes de retraite privés, ou la situation réclame-t-elle une extension des modalités de retraite obligatoires?

POINTS SAILLANTS DES PROPOSITIONS

Le Gouvernement du Canada soumet au débat public un certain nombre de propositions fondées sur les trois principes énoncés précédemment.

Certaines mesures sont exposées en détail dans le but d'inciter les employeurs, les travailleurs, les actuaires — et en réalité tous les Canadiens intéressés — à examiner les avantages à attendre et les coûts à engager. Le débat public est voulu pour que l'accord général

puisse se faire et afin de donner aux Canadiens la possibilité de proposer des améliorations bien précises.

Garantir aux Canadiens âgés un revenu minimum raisonnable

Pour se conformer à ce principe, le Gouvernement du Canada veut améliorer, aussitôt que les ressources le permettront, la situation des pensionnés seuls qui ont un revenu insuffisant.

Offrir aux Canadiens des possibilités et des modalités équitables pour préparer leur retraite

Le Gouvernement du Canada propose un certain nombre de mesures visant à assurer l'équité dans l'acquisition des crédits de retraite:

- les lois fédérales et provinciales réglementant les régimes de l'employeur seraient renforcées afin d'obliger les employeurs à mieux protéger de l'inflation les rentes versées actuellement, les rentes différées, et aussi les crédits acquis par les membres actuels. Une formule à adopter pourrait être la méthode de l'intérêt excédentaire;
- le droit aux prestations de retraite serait acquis après deux années de services tout au plus, plutôt que les dix années exigées à l'heure actuelle. Autrement dit, les travailleurs auraient droit aux prestations résultant aussi bien des cotisations patronales que des leurs;
- les employeurs seraient tenus de verser au moins la moitié de la prestation acquise par le travailleur qui change d'emploi;

- un nouveau régime d'épargne-retraite comportant des avantages fiscaux, appelé compte de pension enregistré (CPE), serait institué pour assurer la véritable transférabilité des crédits de retraite;
- les employeurs pourraient verser des cotisations au compte de pension enregistré du travailleur, ce qui permettrait aux petites entreprises de prévoir plus facilement des prestations de retraite;
- l'accès à l'épargne-retraite exonérée d'impôt serait plus équitable grâce à la réforme des limites mises sur les cotisations et les prestations. De nouvelles limites permettraient d'assouplir le système, surtout à l'égard des régimes visant le conjoint, de même que des personnes qui ne commencent que tard à épargner en vue de la retraite et de celles dont les gains varient. Un prochain document de travail exposera en détail les solutions proposées en la matière;
- pour le conjoint du cotisant, la protection serait sensiblement accrue grâce à quatre mesures: partage des crédits de retraite à la rupture du mariage; obligation que les pensions et les rentes viagères des régimes de l'employeur soient versées sous la forme d'une rente commune payée au dernier survivant (à moins d'un accord mutuel contraire) qui garantit au survivant 60 p. cent au moins du versement de la prestation initiale après la retraite et du transfert de la valeur intégrale des crédits acquis avant la retraite; maintien de la prestation de survivant même si le bénéficiaire se remarie;
- les gestionnaires des régimes pourraient être tenus de protéger tous les travailleurs dans le cadre d'un régime essentiellement;

- les membres pourraient être mieux protégés, au cas où le régime prendrait fin, par le moyen d'une assurance-cessation des régimes ou d'un appel de versement prélevé sur les avoirs de la firme.

En plus de ces propositions de réforme destinées à accroître l'équité dans le cas des régimes de retraite de l'employeur et à l'égard de l'épargne-retraite exonérée d'impôt, un certain nombre de changements au Régime de pensions du Canada pourraient être envisagés:

- le retour du maximum des gains cotisables au seuil prévu pour le salaire moyen dans l'industrie serait accéléré pour que cela se fasse sur une période de trois ans;
- le Gouvernement du Canada poursuivra résolument les pourparlers avec l'Ontario en ce qui a trait à la mise en oeuvre de la clause d'exclusion pour élever des enfants;
- les deux conjoints seraient protégés également en ce que le partage des crédits, qui n'est prévu actuellement qu'au divorce, s'appliquerait quand les conjoints sont séparés depuis plus de trois ans. Le partage se ferait également quand le jeune conjoint atteint l'âge de 65 ans, ou quand le conjoint du salarié devient invalide; le Régime de pensions du Canada reconnaîtrait ainsi que les pensions constituent un avoir commun et, surtout, assurerait une protection au conjoint au foyer;
- les prestations actuelles versées au survivant de plus de 65 ans seraient remplacées par une rente viagère égale à 60 p. cent de la rente de retraite du conjoint décédé acquise à ce moment-là. Combinée à celle qui vise le partage des crédits, cette proposition assurerait aux survivants des prestations équivalant à 80 p. cent du montant antérieur;

- le versement des prestations de survivant pourrait être prolongé de manière à ne pas prendre fin quand le bénéficiaire se remarie;
- les rentes combinées de retraite et de survivant pourraient ne plus être assujetties à un plafond;
- des changements aux prestations versées aux survivants de moins de 65 ans pourraient être envisagés. Une possibilité serait de remplacer la structure actuelle par une formule à deux volets comprenant une prestation de transition et une prestation permanente.

A remarquer qu'une proposition visant à améliorer les prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada fait actuellement l'objet de pourparlers avec les provinces.

Le Gouvernement du Canada examinera enfin la question de l'établissement d'un barème de taux de cotisation pour le Régime de pensions du Canada de sorte que le financement du régime se fasse sur une base solide, à long terme.

Afin que tous les Canadiens soient traités de façon équitable, il est important que le système de retraite, y compris le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, demeure fondamentalement uniforme. Le Gouvernement du Canada travaillera en étroite coopération avec les provinces.

Donner aux Canadiens une chance raisonnable d'éviter un bouleversement grave de leur niveau de vie à la retraite

Une grande question demeure sans solution, et c'est celle de la taille et de la nature des régimes obligatoires de retraite.

Quand ils ont été instaurés, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec n'étaient pas conçus, pour garantir, en combinaison avec le programme de la sécurité de la vieillesse, que les Canadiens pourraient maintenir à la retraite leur niveau de vie. Les propositions décrites précédemment permettraient de réduire considérablement l'écart, dans la pratique, du moins pour les gens qui cotisent déjà à un régime de rentes de l'employeur. Les travailleurs ne perdraient plus leurs crédits même s'ils changent d'employeur; les rentes ne seraient plus sérieusement érodées du fait de l'inflation; les conjoints auraient chacun une juste part du revenu de retraite du couple; et les femmes toucheraient des rentes plus élevées des régimes généraux et des régimes privés.

Mais ces améliorations suffiraient-elles? Peut-on raisonnablement s'attendre que les Canadiens comblent la marge restante en épargnant davantage de leur propre gré, ou cela devrait-il se faire au moyen d'une extension des modalités de retraite obligatoires?

Il n'y a de toute évidence pas d'accord général chez les Canadiens à ce sujet. Les gouvernements de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, de même que les neuf associations d'entreprises qui ont publié en août 1982 le rapport unanime sur la réforme des pensions ont laissé

entendre qu'aucune extension des modalités de retraite obligatoires ne s'impose pour l'instant. Par ailleurs, le Congrès du travail du Canada et le Comité national d'action sur le statut de la femme ont demandé récemment que la dimension du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec soit augmentée. En dépit de points de vue aussi nombreux qu'opposés, le Gouvernement du Canada a la conviction que la plupart des Canadiens ne veulent pas que leurs gouvernements les forcent à avoir des rentes et des modalités d'épargne qui leur garantissent à la retraite le maintien intégral de leur niveau de vie d'avant la retraite. Il faut garder un juste équilibre entre les programmes obligatoires et les dispositions facultatives, et laisser ainsi les régimes de retraite de l'employeur et l'épargne personnelle continuer de jouer un rôle essentiel.

COÛTS

Le Gouvernement du Canada n'est pas indifférent aux coûts et autres fardeaux que peut entraîner une réforme majeure de l'appareil de retraite au pays. L'augmentation des coûts va s'ajouter aux cotisations, rendue nécessaire pour verser les prestations promises en vertu du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec qui devront passer, de 3,6 p. cent à 8, 9 ou 10 p. cent en l'an 2030.

Les différentes révisions proposées pour les régimes de retraite de l'employeur vont se traduire par une hausse des coûts. De façon générale, la réforme des régimes de l'employeur pourrait, dans des cas types, accroître les frais d'administration d'environ 1,5 à 2,5 p. cent

de la charge salariale assurée; les hausses du coût des rentes dans l'ensemble pourraient représenter environ 1 p. cent du revenu total de la main-d'oeuvre. Le salaire net du membre moyen des régimes de l'employeur baisserait probablement de quelque 110 $ à 140 $ par an.

Les changements au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec (partage des crédits, application de la clause d'exclusion pour élever les enfants, amélioration des prestations d'invalidité et de survivant), décrits précédemment, pourraient élever de 1,3 p. cent à la longue le taux de cotisation, la majoration étant répartie également entre employeur et travailleurs. Cela se traduirait par une augmentation de 0,7 p. cent du revenu total de la main-d'œuvre et par une baisse de 80 $ par année du salaire net dans le cas du travailleur moyen.

Dans l'ensemble, l'incidence financière de la réforme de l'appareil de retraite sur l'inflation, sur le chômage, sur le marché financier et sur la compétitivité du Canada ne serait pas excessivement forte; l'épargne globale n'augmenterait pas de plus que 2 milliards de dollars du fait de la réforme, ce qui est peu comparé à ce qu'elle représente dans l'ensemble de l'économie. Le coût total de tous les changements proposés aux régimes de l'employeur, au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec représenterait quelque 1,7 p. cent du total des coûts de la main-d'œuvre, à la longue. Les augmentations de coûts surviendraient sur une période de plusieurs années, et les révisions pourraient être étalées, si c'est nécessaire.

Le coût d'une extension des régimes obligatoires, quelle qu'elle soit, viendrait s'ajouter et varierait selon l'ampleur et le calendrier de mise en oeuvre.

AVANTAGES

Les propositions de réforme des pensions, que le Gouvernement du Canada soumet au débat, profiteraient à presque tous les Canadiens. Le revenu de retraite augmenterait à l'avenir pour nombre de pensionnés et de survivants. Les avantages résultant de l'appareil réformé bénéficieraient à ceux qui sont le plus injustement traités à l'heure actuelle: les travailleurs qui changent fréquemment d'emploi, les conjoints des cotisants, surtout les survivants, les travailleurs à temps partiel, et les pensionnés qui adhèrent à des régimes qui ne protègent pas les prestations de l'inflation.

L'institution du compte de pension enregistré et l'imposition de nouvelles limites exhaustives sur les déductions fiscales pourrait aider beaucoup plus de particuliers et de couples à économiser en vue de leur retraite. Les travailleurs indépendants et ceux qui quittent un certain temps le marché du travail, les femmes en particulier, en retireraient de nets avantages.

Les femmes pourraient s'attendre à profiter de ces changements, de même que du partage des crédits de retraite du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec, des améliorations proposées pour les prestations de survivant, et de la mise en oeuvre de la clause d'exclusion pour élever les enfants. La reconnaissance, dans le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, des crédits de retraite à titre d'avoirs familiaux communs assurerait une protection aux conjoints au foyer.

CONCLUSION

Les défauts de l'appareil canadien de revenu de retraite ont fait l'objet d'une étude considérable ces dernières années. Mais en partie du fait de la généralité du débat public, et parce que l'examen ne s'est pas suffisamment centré sur la répercussion qu'auraient certaines propositions pour des régimes, le consensus public n'est pas encore réalisé au sujet des mesures particulières de réforme. A ce jour, la grande faille de l'étude de la réforme des pensions demeure l'absence de discussion vraiment concrète. Pour y remédier, le Gouvernement du Canada propose des solutions précises en vue de la réforme du système. Les propositions serviront de base à l'analyse sérieuse qui s'impose à cet égard, si l'on songe à l'enjeu de la réforme pour des millions de Canadiens et de Canadiennes, pour des milliers d'employeurs du secteur public et du secteur privé, et pour la santé de l'économie dans l'ensemble.

Afin d'obtenir le point de vue du grand public et de tous les intéressés, au sujet des propositions énoncées dans le document intitulé *De meilleures pensions pour les Canadiens*, le gouvernement veut demander à la Chambre des communes d'établir un comité parlementaire, composé de membres des différents partis, qui tiendra des audiences dans tout le Canada. Le comité sera prié de présenter, avant le 31 décembre 1983, un rapport de ses conclusions, assorti de ses recommandations quant aux révisions au système que devrait appliquer le Gouvernement du Canada.

Le Gouvernement du Canada invite les gouvernements provinciaux, l'entreprise, les syndicats, les groupes féminins, et les autres intéressés à unir leurs efforts de

sorte que les Canadiens puissent envisager l'avenir avec plus de confiance en sachant qu'ils peuvent voir la retraite comme un temps d'activité fructueuse, vécu dans la sécurité et la dignité.